

## **A városi kormányzás közjogi eszközei**

Ácivitasò

## Tartalom

|                                                                                                                                   |                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| <b>Bevezetés .....</b>                                                                                                            | <b>3</b>                              |
| <b>1. A skandináv-modell .....</b>                                                                                                | <b>5</b>                              |
| <b>2. A társulásokra építRfrancia és német modell.....</b>                                                                        | <b>7</b>                              |
| <b>2.1. A városi kormányzás eszközei Franciaországban .....</b>                                                                   | <b>7</b>                              |
| <b>2.2. A városi kormányzás közjogi eszközei Németországban.....</b>                                                              | <b>13</b>                             |
| <b>3. Via Hungarica, avagy a városi kormányzás magyar útja .....</b>                                                              | <b>Hiba! A könyvjelzRnem létezik.</b> |
| <b>4. Bürokratesia Utopia administrationi urbanae ( <i>De lege ferenda</i> javaslatok a településközi együttmŰködéshez) .....</b> | <b>28</b>                             |

## Bevezetés

A közigazgatás feladatai az utolsó 100 évben mind mennyiségi, mind minőségi értelemben nagyon megváltoztak. Amíg az állam feladatainak sokáig csak a belső rend fenntartását, az igazságszolgáltatást és a külső ellenség elhárítását tartották, addig az utolsó 100 évben ezekhez a negatív feladatokhoz pozitív, kulturális, gazdasági és szociális feladatok járultak, amelyek máris többszörösen túlszárnyalják az előbbi feladatok méretét.<sup>1</sup> Olvashatjuk Magyary 1931-es írásában. A 100 éves fejlődés eredményeként a helyi önkormányzatokra jelentős teher hárult, mivel nagy számban lettek hivatottak olyan közösségi jellegű közjavakat szolgáltatni, amelyek új értéket teremtenek az államnak, és kívül esnek az állami közhatalom birtokában ellátott tevékenységek körén. Ezt a tevékenységet nevezzük közszolgáltatásnyújtásnak, amelynek terjedelme eltérhet aszerint, hogy az adott állam a saját teherbíró képességéhez és a társadalmi szükségletekhez igazodva a közszolgáltatások<sup>2</sup> mennyire tág körének biztosítására vállalkozott.<sup>3</sup> A közszolgáltatási hatékonyságot az önkormányzatok azonban önmagukban nem tudták garantálni, köszönhetően túlságosan kis méretüknek és a településszerkezeti egyenetlenségeknek. A jelenségre válaszul a legtöbb európai országban megindult mind a költségvetési szektoron belüli, mind az azon kívüli megoldások keresése. A szolgáltatási gondokat költségvetési intézményi keretben kezelő megoldásként alakult ki a településegysítés és az önkormányzati társulás gyakorlata (*kormányzás közjogi eszközei*), az annak keretén kívül eső feladatellátás pedig a magánszektor szereplőinek bevonását jelentette, jellemzően saját tulajdonú gazdasági társaságok, privát gazdasági társaságok, nonprofit szervezetek vagy PPP- konstrukciók formájában (*kormányzás magánjogi eszközei*).<sup>4</sup> A magánjogi eszközök a piaci szereplők bevonásával garantálják a helyi szolgáltatások színvonalának emelését arra az esetre is, ha a városi társulásban való részvétel híján nem részesülhetett költségvetési többletforrásokból.

*Városi kormányzás közjogi eszközei* alatt azokat a településegysítéseket és társulásokat értem, amelyek a városokat és agglomerációjukat érintik. Annak felismerése, hogy a város és a környező települések szolgáltatási színvonalának (*területi különbség*) és anyagi helyzetének eltéréseit (*adókapacitás*) integrált eszközökkel indokolt kezelni, a XX.

---

<sup>1</sup> Magyary 1931:38.

<sup>2</sup> a közszolgáltatások *alapszolgáltatások* (alapellátás, alapfokú szolgáltatás) vagy *középfokú szolgáltatások* (szakellátás, szakosított ellátás) lehetnek

<sup>3</sup> Hoffman 1/a. 2007: 211-212.

<sup>4</sup> Vigvári 2010:164.

század elején következett be, és több nagyvárosnak<sup>5</sup> a környező településekkel való egyesítéséhez vezetett. A városi kormányzás közjogi eszközeinek a széles körű elterjedése azonban csak a század második felétől indult meg, jelentősen átalakítva Európa nyugati felének önkormányzati rendszereit. Az 1960-70-es években Svédországból kiinduló település-egyesítési (*konszolidációs*) hullám végig söpört az egész kontinensen,<sup>6</sup> elkerülte azonban Franciaországot és Németország egyes tartományait, ahol egyesítés helyett a társulási formák kibővítésére került sor. Az *„Optimális településnagyság”* kialakítását célzó település-egyesítési gyakorlat a kelet-európai szocialista országok településpolitikájára is hatást gyakorolt, mivel olyan egyszintű kormányzat létrehozását ígérte, amelyben a város egészét képviselő választott testületek rendelkeznek a szükséges kompetenciával.<sup>7</sup> Puhább változata hazánkban valósult meg az 1970-es évek településfejlesztési koncepciója és az azt övező település-összevonási hullám révén, durvább változata pedig a romániai *„Szisztematizáció”* során, amely a kisebb települések felszámolását eredményezte a fejlesztések nagyvárosokra koncentrálása érdekében.<sup>8</sup>

Az utóbbi időszak jogfejlődése során a településegységek és a városi társulások váltak a városi kormányzás legfontosabb közjogi eszközeivé. Dolgozatom további részében áttekintem a fontosabb európai modelleket, vagyis a településegysítésre építő skandináv (részben brit), valamint a társulásokra építő német és francia modellt.<sup>9</sup> Ezt követően vizsgálom, hogy a hazai társulási rendszer egyetlen, városkörnyékiiségre építő társulási formája miért nem tekinthető nyugati-típusú kormányzati eszköznek, és kitérek arra, hogy a társulások szerepe miként változhat az új közjogi szabályozásban, s hogy miként jelenhetnek meg ismét a városkörnyékiiség elemei a magyar jogban. A német és francia társulási formák bemutatásával célokom, hogy a magyar társulási rendszer számára mintákat szolgáltatassak. A nyugati mintákra építő reform azért is sürgető feladat számunkra, mert jogalkotónk adós maradt olyan társulások intézményesítésével, amelyek nem mentőv-szerepet szánnak a városnak, vagyis nem általa kívánják biztosítani a szolgáltatási gondokkal küszködő kistépülések felszínén tartását. A nyugati minták bemutatása során az intézményi felépítés részletes ismertetése helyett igyekszem arra törekedni, hogy átfogó képet adjak arról, milyen okok húzódnak meg az egyes típusok kialakítása mögött, és a magyar társulási formáktól mennyiben térnek el.

---

<sup>5</sup> London, Berlin, Bécs

<sup>6</sup> Anglia, Svédország, Dánia, Nyugat-Németország

<sup>7</sup> uo. 64.

<sup>8</sup> uo. 62.

<sup>9</sup> megjegyzendő, hogy bár a német modell vegyes, mégis a társulások dominanciája jellemző

Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolásával ugyanis képet kaphatunk arról, hogy a külföldi megoldások a hazai jogba mennyiben lennének átültethetők.

## 1. A skandináv-modell

Selma Lagerlöf írónő hazája bebarangolása után írt, a svéd települési viszonyokat is bemutató regényéért<sup>10</sup> kapta meg az irodalmi Nobel-díjat, és lett az első nő, aki ilyen kitüntetésben részesült. Az, ami az írónő számára a sikert hozta í, vagyis az országa rurális jellegében rejlő szépségek bemutatása í, a svéd közigazgatás számára az 1950-60-as évek egyik legnagyobb kihívását jelentette. Svédországban ugyanis a távolságok hatalmasak. Kiruna, a legészakibb város olyan messze fekszik a főváros Stockholmtól, mint Budapest Brémától. A nagy távolságokon túl a két hullámban megvalósított közigazgatási reformig a kistelepülések dominanciája volt jellemző. Ilyen földrajzi viszonyok mellett a közszolgáltatás-szervezés problémáira nem adhatók ugyanazok a válaszok, mint a túlszűfolt nyugat-német tartományokban, de még azok sem, mint a szintén elaprózott településszerkezetű, ámde egymástól sokkal kisebb földrajzi távolságra fekvő francia települések esetében. Éppen ezek a mérrethatékonysági problémák tették szükségessé a brit mintára végrehajtott, városokra is kiterjedő konszolidációt. A két hullámban<sup>11</sup> megvalósuló egyesítési kampány az urbanizált dél és az alacsony népsűrűségű észak közötti területi különbségek kiegyenlítését célozta. Míg az összevonások első hulláma a 2500 településből (kommuner) alig több mint 200 várost érintett,<sup>12</sup> addig a második hullám már a városokat egyesítette a távolabbi község-együttesekkel, ún. *communeblock*<sup>13</sup>-okat hozva létre.<sup>14</sup> Ez a méret alkalmas volt az általános iskola, a középfokú oktatás és a körzeti szintű szolgáltatások biztosításához, továbbá igazodott a várostérségi tervezés méretigényeihez is.<sup>15</sup> Határai azt a funkcionális területet fedték le, amely túlnyúlik a központi város, mint adminisztratív közigazgatási egység határán. Ezzel az 5 ezer főnél kisebb települések eltűntek, és részei lettek egy lakosságszámát tekintve legalább Ózd méretű<sup>16</sup> tömbnek.<sup>17</sup> Mivel ezek az egységek azon túl, hogy az összes körzeti jellegű alapszolgáltatás ellátására alkalmassá váltak, számos középfokú szolgáltatás nyújtásához is megfelelő méretűek lettek,<sup>18</sup> a régiók<sup>19</sup> (län) felelőssége néhány alapfeladat ellátására

<sup>10</sup> Niels Holgersson csodálatos utazása, amely a meseszerű elemek mellett földrajzi információkban gazdag mű

<sup>11</sup> 1952-ben és 1974-ben

<sup>12</sup> A 2500 települést (melyből 2281 volt falu) 1037-re csökkentették

<sup>13</sup> Az első hullámban összevont községeket (37 kivételével) 245 *communeblock*-ba olvasztotta

<sup>14</sup> jelenleg a 10 ezer főnél nagyobb települések aránya meghaladja a 77%-ot. Lásd: Kusztosné 26.

<sup>15</sup> Somlyódyné 1/b.2011:34.

<sup>16</sup> Közel 34 000 lakosú egységeket alakítottak ki

<sup>17</sup> Verebéli 1993:196.

<sup>18</sup> Pl. középfokú oktatás és a városkörnyéki tervezés. Lásd: Europarat 1976, Verebéli 1993.

szűkült.<sup>20</sup> Következésképpen a svédeknek olyan feladatok ellátása is a települési szint feladat- és hatáskörébe tartozik, amelyek ellátásáért a franciáknál vagy a németeknél felsőbb közigazgatási szintek felelősek.

A második reformhullám után alig több mint egy évtizeddel már jelentkeztek ugyan a nagy méretből fakadó problémák, ezek a településeknek alig egytizedét<sup>21</sup> érintő szolgáltatásszervezési gondok a tömbön belüli kisebb egységek létrehozásával orvosolhatók voltak.<sup>22</sup> Létrehozásuk nem jelentette az egyesülés felbomlását, csupán településközi tanácsok felállítását, aminek köszönhetően a demokratikus deficittel terhelt fúziók polgárközelibbé váltak.<sup>23</sup> A reformok révén ugyanis az az *almungei* polgár, aki 1970-ben még egy 800 fős kis falu lakosaként vett részt a helyi választásokon, 1971-ben már a százezret meghaladó lakosú *Uppsala*<sup>24</sup> város választópolgáraként tehetette meg ugyanezt. Szintén eddig az időpontig járathatta gyermekét az alig 30 km-re lévő uppsalai iskolába, vagy vehette igénybe az ottani szociális ellátást stb. anélkül, hogy a város számára adót fizetett volna.<sup>25</sup> Ez azt jelentette, hogy a városi önkormányzat saját lakosainak adójából volt kénytelen finanszírozni a környező települések lakói által igénybe vett szolgáltatásokat is, ahelyett hogy ezt az összeget fejlesztésekre fordíthatta volna. A településegysítés elvitathatatlan előnye tehát, hogy alkalmazásával a város ellentételezést kap a többletterhek tényleges okozóitól. A településegysítést a jogirodalomban gyakran illetik a drasztikus jelzővel, ami abból a tényből fakad, hogy az egyesítés révén megszűnik az alapszintű önkormányzati struktúra és a településgyűrűben fekvő csatolt települések igazgatási önállósága. A kormányzás kompetenciájával a továbbiakban a város egészét képviselő választott testületek rendelkeznek, és a beolvasztott ún. *Älvötelepülések* maximum részönkormányzatként működhetnek tovább. Az alapszintű önkormányzati struktúra megszűnése alatt tehát nem az addig létező közigazgatási egységek teljes eliminálását kell érteni, hanem a kerületként tovább működő települések jogi függését a városi önkormányzattól.<sup>26</sup>

---

<sup>19</sup> Jelenleg 290 település és 21 megye létezik ( in:[http://www.scb.se/Pages/List\\_257264.aspx](http://www.scb.se/Pages/List_257264.aspx))

<sup>20</sup> egészségügyi szolgáltatások felülvizsgálata; képzés és szakképzés, Lásd: *Scandinavian Political Studies*

<sup>21</sup> A közel 290 településből 30

<sup>22</sup> Erre 1988-ban került sor

<sup>23</sup> *Scandinavian political Studies* 47. In: [http://e-tidsskrifter.dk/ojs/index.php/scandinavian\\_political\\_studies/article/view/13119/24999](http://e-tidsskrifter.dk/ojs/index.php/scandinavian_political_studies/article/view/13119/24999)

<sup>24</sup> Jelenleg 140 ezer lakosú

<sup>25</sup> ezeket a lakosokat nevezzük *Äfree-riderek*-nek vagy *Äpotyautasok*-nak

<sup>26</sup> Lásd: Loughlin 92., Pálné Kovács 52.

## 2. A társulásokra építő francia és német modell

A településközi együttműködések két, eltérő elgondolás mentén épülhetnek ki. Egyrészt cél lehet olyan, hierarchiára építő erőssé együttműködések létrehozása, amelyek területi célokat szolgálnak, több feladat ellátására alkalmasak és közvetlen választás révén demokratikus legitimitációt nyernek (továbbiakban *Árpa modell*), másrészt olyan, partnerségre építő laza kooperációk létrehozása, amelyekkel közvetlen választás nélkül biztosítható egy adott feladat hatékony ellátása (továbbiakban *Áza modell*). Franciaország és Németország társulási rendszere azért nagyon érdekes vizsgálódási terület, mert a településközi együttműködésnek e két, ellentétes modelljét valósították meg (Németország ún. *Ávegyes modell* formájában, amely akár egy tartományon belül is érvényesülhet).<sup>27</sup>

### 2.1. A városi kormányzás eszközei Franciaországban

A francia polgár két helyre fizet adót. Egyrészt adózik a helyi önkormányzatok, másrészt az önkormányzati közösségek számára. Ebből a 65 millió francia polgárból 41 millió egységes iparűzési adót fizet, mivel az ún. *Chevénement* törvény a *Ácommunautés urbaines* számára kötelezővé, a *Ácommunautés de communes* számára pedig opcionálissá tette az egységes iparűzési adó (*taxe professionnelle unique*) kivetését. Bár az egységes adóval kiküszöbölhető, hogy a vállalkozások oda települjenek, ahol kevesebb adót kell fizetniük, az önkormányzatok közötti verseny teljes eliminálására ez a forma sem alkalmas. További hátránya, hogy mivel a beszedett adót a gazdasági fejlettség és jóléti szint alapján osztják el, a gazdag települések a közösség megalakításakor igyekeznek olyan partnereket maguk köré gyűjteni, akik hozzájuk hasonlóan fejlettek.<sup>28</sup>

A francia önkormányzati rendszer leginkább a települési önkormányzatok (*communes*) kirívóan nagy számával jellemezhető. A fragmentáltsághoz való ragaszkodás a nagy francia forradalom óta olyannyira tradícióvá nőtt ki magát, hogy a francia közigazgatás XX. századi története során nem találkozunk sikerre vitt településegysítési reformmal.<sup>29</sup> Ebben az elaprózott településszerkezettel rendelkező országban közel 37 000 település található, az

<sup>27</sup> Wollman 210:263.

<sup>28</sup> Pinson 19.

<sup>29</sup> Ezt az 1971-es településegysítési reformkísérlet kudarca is mutatja

európainál jóval alacsonyabb átlagnépességgel.<sup>30</sup> A helyi önkormányzati rendszer a községi (*commune*), megyei (*département*) és regionális (*région*) szintet foglalja magába, amely szintek felelősségi rendszere világosan elhatárolt. Az alapszolgáltatások és az alsó középfokú szolgáltatások nyújtásáért a megye, a felső középfokú szolgáltatások nyújtásáért pedig a régió felelős. Mivel a franciák által is követett *„Egy település = egy önkormányzat”* modell a gyenge önkormányzati alapszintet konzerválja, szükségessé teszi egy erős középszint, valamint az alapszint erősítését szolgáló jogintézmények kiépítését.<sup>31</sup> Franciaország - annak ellenére, hogy Németországnál sokkal kevésbé urbanizált<sup>32</sup> - az alapszint erősítését szolgáló társulási formákon belül a városokra specializált megoldások széles skáláját alakította ki.

A francia önkormányzatok XIX. századi feladatkatalógusa az utóbbi négy évtizedben jelentősen kibővült. 1880-ban a jogalkotó a helyi önkormányzatok feladatát a polgári nyilvántartások (születés, halálozás, házasságkötés) vezetésében, a választások szervezésében, a szociális ellátások biztosításában, az utak karbantartásában, általános iskolák fenntartásában, valamint a helyi tervezésben és fejlesztésben határozta meg. 1982-ben ezek a feladatok kiegészültek a kultúráért való felelősséggel, a várospolitikával, és azokkal a szociális és egészségügyi feladatokkal, amelyek korábban megyei vagy állami hatáskörbe tartoztak.<sup>33</sup> Habár ezeknek a feladatoknak az ellátása minden önkormányzatnak *ex lege* kötelessége, kis méretükből fakadóan azok még az 1880-as, szűkebb feladatkatalógust sem tudták teljesíteni. A problémára már 1890-ben adekvát válasz született az egycélú társulások (*SIVU*) formájában, s a 60-as évektől - amikor már ez sem bizonyult elég hatékonynak - hatalmas lendületet vett az intézményfejlődés, és kialakultak az együttműködések új formái (*SIVOM*, *district*, *communauté de communes*, *communauté de ville* stb.). Mivel Franciaország alapvetően rurális jellegű, épp a településközi együttműködések kölcsönöznek számára urbanus jelleget. Ezek jelentősége olyannyira megnőtt, hogy negyedik közigazgatási szintnek tekintik őket.<sup>34</sup> Annak alapján, hogy rendelkeznek-e adóztatási joggal, a francia társulásokat két csoportba sorolom. Az adóztatási joggal felruházott társulásokat *„új típusú”,* a fel nem ruházottakat pedig *„tradicionális”* formáknak nevezem. Az előbbibe a *„communauté urbaines”,* a *„communauté d’agglomération”* és a *„communauté de communes”,* az utóbbiba pedig az egycélú (*SIVU*) és többcélú társulások (*SIVOM*) tartoznak. Minkét típus jellemzője, hogy tanácskozó szerv vezeti, amelyek csupán elnevezésükben térnek el a *„tradicionális”*

<sup>30</sup> Franciaország: átlagosan 1600 fős európai átlag: 5200 fős

<sup>31</sup> Hoffman 1/d. 201:26.

<sup>32</sup> Közel 37 ezer településből 34 ezernek van kevesebb, mint 3500 lakosa, és csak 37-nek van 100 ezernél több

<sup>33</sup> Loughlin 2007:91.

<sup>34</sup> Az első három szint a települési önkormányzat (*commune*), a megye (*département*) és a régió (*région*)

típusnál bizottság, az *Āj* típusúnálò pedig tanács-, megválasztásuk módjában nem. A küldötteket mindkét esetben a tagönkormányzatok tanácsai választják, az elnököt pedig maga a tanácskozó szerv.<sup>35</sup> A társulásokon belüli anyagi különbségek kiegyenlítését két támogatási eszköz, a Szolidaritási Alap és Kompenzációs Alap szolgálja.

Franciaországban a települések közötti együttműködések elsőként a közszolgáltatás-nyújtás területén jelentek meg, az infrastruktúra-fejlesztésre és temetők fenntartására létesített céltársulások formájában. Ezekkel az egycélú társulásokkal (*SIVU*)<sup>36</sup> már a *XIX.* század végétől<sup>37</sup> lehetővé vált a vízgazdálkodási, hulladékgazdálkodási és a városi közlekedési feladatok társult formában történő ellátása. Közel hetven év<sup>38</sup> elteltével megjelentek a többcélú társulások is (*SIVOM*),<sup>39</sup> így teljes lett a településközi együttműködés eszköztára. Ezek a tipikusan a kistelepülések együttműködéseiként megjelenő formák később a városigazgatásnak is kedvelt eszközeivé váltak, behálózva egész Franciaország területét. Ha a siker fokát abban mérjük, hogy egy adott jogintézmény mennyire válik elterjedtté egy országban, akkor a szindikátusi forma több mint egy évszázados virágzása egyértelműen a francia közigazgatás sikertörténeteként könyvelhető el. A többcélú kistérségi társulások kapcsán azonban a magyar példa is szemléltetni fogja, hogy az elterjedtség nem feltétlenül a hatékonyság fokmérője. Az *Āj formák* éppen azért alakultak ki, mert a *Āradicionálisak* nem voltak elég hatékonyak, a kettő együttélése pedig éppen azért nem iktatható ki, mert az újak sem jelentenek megoldást minden problémára. Elterjedtségük ellenére a szindikátusok bizonyos problémák kezelésére képtelenek voltak, mégpedig a tagok teljes szabadságát biztosító, túlságosan liberális karakterük miatt.<sup>40</sup> Működési hatékonyságukat az is korlátozta, hogy bár a jogi szabályozás garantálta a társuló önkormányzatok számára, hogy amennyiben kétharmaduk (képvisele a tagönkormányzatok összlakosságának legalább felét) így dönt, a prefektus<sup>41</sup> révén az adott önkormányzat a társulásba kényszeríthető legyen, ennek gyakorlati megvalósítása hiányzott.<sup>42</sup> Így könnyen elárthat az a helyzet, hogy egy társulás hatékonysága azért nem maximalizálható, mert bár területileg indokolt lenne, egyes települések nem hajlandóak a társulásban részt venni.

<sup>35</sup> Hulst 2007:21.

<sup>36</sup> *Āsyndicats intercommunaux á vocácion unique*

<sup>37</sup> A *ĀSIVU*-t 1890-ben intézményesítik

<sup>38</sup> A *ĀSIVOM*-t 1959-ben

<sup>39</sup> *Āsyndicats intercommunaux á vocácion multiple*

<sup>40</sup> Loughlin 2007:93.

<sup>41</sup> a francia állam képviselője a megyékben (több mint 150 éves intézmény)

<sup>42</sup> uo. 95.

A 60-as években a céltársulások már elégtelennek bizonyultak a városi kormányzáshoz, mivel komplex várospolitikai kialakítására nem, csupán közös szolgáltatásszervezésre voltak alkalmasak.<sup>43</sup> Erre a felismerésre válaszul született meg a városkörzeti önkormányzat, vagyis az *Årbain district*, amelyet eredetileg a középvárosi vonzáskörzetek feladatellátására hoztak létre, és amely számára a kötelező feladatokat jogszabály állapította meg. A szindikátustól abban különbözött, hogy kifejezetten a város és periferiája közötti kapcsolat intézményesítésére jött létre.<sup>44</sup> Részletesebb ismertetését azonban mellőzöm, mivel ez az együttműködési forma 1999-ben kikerült a francia joganyagból.<sup>45</sup> A Jean-Pierre Chevènement<sup>46</sup> nevével fémjelzett törvény ugyanis háromra szűkítette az EPCI-be tartozó együttműködések, az *Årbain district* számára pedig 2002.jan.1-i határidővel elírta a három forma valamelyikébe történő beolvadást. Ez a három forma a települési közösség (*Åcommunautés de communes*), a városközösség (*Åcommunautés urbaines*), és az agglomerációs közösség (*Åcommunautés d'agglomération*). Amennyiben határidőn belül a fúzió nem történt meg, az *Årbain district* automatikusan *Åcommunautés de communes*-né alakult.<sup>47</sup>

A *Åcommunautés de communes*-t az *ÅAdministration territoriale de la République* (ATR) törvény hozta létre 1992-ben, a kevésbé urbanizált és külvárosi területek igazgatására.<sup>48</sup> Bár alapvetően a kistelepülések közötti együttműködési forma, nagyobb városok igazgatására is alkalmazzák,<sup>49</sup> ebben az esetben kiterjedése nagyjából a *Åcommunautés d'agglomération*-t (CA) fedi le. Ez a társulási forma azért válhatott közkedveltté, mert középutas megoldást kínált a két véglet, a gyenge szindikátusi modell és a drasztikus településegyesítés között.<sup>50</sup> Hasonlóan a másik két formához, ennek is *kötelező*, *kötelezően választható* és *választható* feladatai vannak. *Kötelezően* ellátandó feladatainak csoportja attól függ, hogy a közösség rendelkezik-e adókievetési joggal. Azoknak ugyanis, amelyek adóztatási joggal vannak felruházva, gazdaságfejlesztési feladatainak köre nem a tagok döntésétől függ, hanem kötelező jelleggel el kell látniuk az ipari zónák és a kisipari kereskedelmi-szolgáltató gazdasági övezetek tervezési és igazgatási feladatait.<sup>51</sup> *Kötelezően*

<sup>43</sup> Hulst 2007:71.

<sup>44</sup> Loughlin 2007:94.

<sup>45</sup> Hulst 2007:76.

<sup>46</sup> Francia belügyminiszter 1997-2000; nevéhez fűződik a Települések közötti együttműködések megkönnyítéséről és egyszerűsítéséről szóló törvény ( *Chevènement* )

<sup>47</sup> Loughlin 2007:96.

<sup>48</sup> Pinson 8.

<sup>49</sup> 3.5-50 ezer főig is terjedhet a lakosságszáma

<sup>50</sup> Loughlin 2007: 94.

<sup>51</sup> Hulst 2007:71.

választható feladataik i melyek közül egyet kell ellátni- három blokkba sorolhatók. Ezek a blokkok a környezetvédelem, a lakás-és életminőség-politika, autóutak létrehozása, fejlesztése és fenntartása, a kulturális- és sportlétesítmények fenntartása valamint az alapfokú oktatás szervezése.<sup>52</sup> *Választható* feladatként elláthatnak minden olyan feladatot, amelyet a közösség tanácsa - a közérdekre való hivatkozással - minősített többséggel ilyennek minősít.

A nagyvárosi kormányzás eszközei, a *Åcommunautés urbaines* és a *Åcommunautés d'agglomération* az együttműködés minden eddiginél erősebb formái, amelyek szabályozása a *Åminél népesebb egy társulás, legyen annál szabályozottab!* elv alapján került kialakításra. A *Åcommunautés urbaines*, amely a reformtörvény kibocsátásakor már több mint 20 éves múlttal rendelkezett,<sup>53</sup> a városmag és agglomerációjának társulása, melyben az összlakosságnak el kell érnie az 500 ezer főt.<sup>54</sup> Ez a forma a céltárusulásokhoz képest forradalmi újításokat hozott. Azon túl, hogy létrehozását a jogalkotó kötelező jelleggel elrendelte az ország négy legnagyobb városa<sup>55</sup> számára, adókivetési joggal is felruházta, és megtiltotta a tagok kiválását. Ezek a jellemzők már egyértelműen az *Ål-es típus* irányába mutatnak. Rugalmatlanságának köszönhetően ez a társulási forma már tényleges közigazgatási szintet jelenít meg, így érthető, hogy miért csak tíz agglomeráció<sup>56</sup> döntött önkéntes létrehozása mellett.<sup>57</sup>

A *Åcommunautés d'agglomération* az urbanus területek igazgatására jött létre, intézményesítve a középváros és vonzáskörzetének igazgatását. Mivel a másik két forma már korábban is létezett, a Chevénement törvénynek ez volt az egyetlen, ám annál sikeresebb újítása. Ebben a központi város népességszámának legalább a 15 ezer, a határos városi területek lakosságának pedig legalább az 50 ezer főt el kell érnie.<sup>58</sup> Kivételt a megyeszékhely városok jelentenek, amelyek anélkül is társulhatnak, hogy népességük elérné a 15 ezer főt.<sup>59</sup> Már korábban létezett ugyan az agglomeráció-igazgatásra létrehozott speciális társulás, a *Åsyndicat d'agglomération nouvelle* (ÅSAN), ez azonban inkább a városi kormányzás exkluzív<sup>60</sup> eszközének tekinthető, mivel csupán az ország három legnagyobb városi

<sup>52</sup> Bekényi-Bércesi-Németh 2003:197.

<sup>53</sup> 1966-tól létező forma

<sup>54</sup> Dolleri-Robotti 2008:31.

<sup>55</sup> Lyon, Strasbourg, Bordeaux, Lille

<sup>56</sup> Köztük Marseille és Toulouse

<sup>57</sup> Hulst 2007:77.

<sup>58</sup> uo.74.

<sup>59</sup> Loughlin 2007:96.

<sup>60</sup> ezt az is jelzi, hogy a ma létező 9-ből 5 Párizs külvárosában fekszik

agglomerációjában<sup>61</sup> létesült. A *communautés d'agglomération* kötelező feladatai a városi tervezés, gazdaságfejlesztés és lakhatás ügye, továbbá a városi kormányzati politika kialakítása. Fakultatív feladatai közé az utak és a parkolás, a szennyvízelvezetés, a vízellátás, a környezetvédelem és az életkörülmények javítása, a kultúra, a sport és a jóléti szolgáltatások tartoznak. Egyetlen megkorlátozás, hogy azokra a feladatokra nem lehet új EPCI-t létrehozni, amelyért már meglévő intézmények felelősek.<sup>62</sup> Lille városának és 84 környező településnek a kormányzása is ilyen közösség útján történik<sup>63</sup>

A régi és az új megoldások között a legfőbb különbség, hogy az új típusú társulások már nem csupán szolgáltatásnyújtásra szerveződnek, hanem *területfejlesztési* feladatokat is ellátnak. A *tradicionális* társulásokban a tagok egyenlő súlyú szavazattal rendelkeznek és a szavazás egyhangú, az *új típusúaknál* azonban nem előírás az egyenlő súlyú szavazat biztosítása, a szavazás pedig többségi.<sup>64</sup> További fontos eltérés, hogy míg az előbbieken olyan *ad hoc* szerveződések voltak, amelyek akár határozatlan időtartamra is létesülhettek, és az általuk ellátandó feladatokat törvény nem deklarálta, addig az új generációs intézmények hatásköri katalógus alapján működnek, ún. *à la carte* típusú együttműködések, melyeket szomszédos területek hozhatnak létre.<sup>65</sup> Bár az *új típusú* társulások egyre inkább háttérbe szorítják a *tradicionális* társulásokat,<sup>66</sup> nem jelentenek megoldást minden szolgáltatásszervezési problémára. Vannak ugyanis olyan szolgáltatások, amelyek nyújtásához a három új intézmény nem elég nagy. Ilyen például a hulladékgazdálkodás, ahol a hulladékkezelő létesítményeknek az agglomerációknál sokkal nagyobb területen kell üzemelniük. Erre a feladatra már 1999-et megelőzően is számos szindikátus (*Syndicate Mixte*) alakult, magába foglalva a városi körzeteket. A párizsi régióban 1992 óta működik a SYCOM<sup>67</sup> nevű hulladékkezelő társulás, amely 85 helyi önkormányzat részvételével látja el a hulladékgazdálkodási feladatokat.<sup>68</sup> Az egycélú társuláshoz jóval összetettebb *syndicats mixtes* kialakítását a II. világháború utáni gazdasági fellendülés tette szükségessé.<sup>69</sup> Ez olyan társulás, amely jelentheti több céltársulást (ez esetben a partnerség *horizontális*), de akár a településközi szint és a megye,

---

<sup>61</sup> Lion, Párizs, Marseille

<sup>62</sup> OECD France 2010:184.

<sup>63</sup> [http://www.lillemetropole.fr/index.php?p=1230&art\\_id=](http://www.lillemetropole.fr/index.php?p=1230&art_id=)

<sup>64</sup> Hulst 2007:74.

<sup>65</sup> uo.69.

<sup>66</sup> 1995 és 2006 között a SIVU száma 14490-ről 12149-re, a SIVOM-é pedig 2298-ról 1501-re csökkent. Lásd: Paper Ins.Shift. 5.

<sup>67</sup> *syndicat Mixte Central de Traitement des Ordures Ménagères*

<sup>68</sup> [http://www.dsm.com/en\\_US/downloads/drs/flue\\_gas\\_stacks\\_and\\_scrubbers.pdf](http://www.dsm.com/en_US/downloads/drs/flue_gas_stacks_and_scrubbers.pdf)

<sup>69</sup> Loughlin 2007:93.

vagy a régió együttműködését is (ez esetben a partnerség *vertikális*). Ennek megfelelően az intézményt sokszínűség és a szolgáltatások széles palettája<sup>70</sup> jellemzi.

## 2.2. A városi kormányzás közjogi eszközei Németországban

A háromszintű közigazgatással<sup>71</sup> bíró Németország kontinensünk legnépesebb nemzetállama, ahol a népesség közel egyharmada 100 ezer fő feletti városban él.<sup>72</sup> A városok nagy száma Németországban már a 60-as években indokoltá tette a községi<sup>73</sup> rendszer reformját, melyet megelőzően a területi szint átalakítása, melynek során a megyék számát országos viszonylatban a felére csökkentették.<sup>74</sup> Habár az ország két, legurbanizáltabb tartományán<sup>75</sup> kívül azok a tartományok is területileg és funkcionálisan összetartozó ún. közös községek (*Einheitsgemeinde*) létrehozása mellett döntöttek, amelyek egyes nagy- és középvárosaik tekintetében a társult feladatellátás elégtelenségét<sup>76</sup> tapasztalták,<sup>77</sup> a városi kormányzás legfőbb eszközei a társulások lettek.<sup>78</sup> A település-egyesítés ellen ható tényező volt a keleti tartományok alább részletezendő sajátos történelmi múltja és a korabeli társadalom konszolidáció-ellenessége.



(konszolidáció-ellenes plakát 1972-ből: *Castrop-Rauxel város Dortmunddal való egyesítése ellen*)

<sup>70</sup> elektromos energia ellátás, vízellátás, tömegközlekedés, oktatás, turizmus

<sup>71</sup> 1.helyi; 2.területi; 3.szövetségi

<sup>72</sup> Hulst 2007:98.

<sup>73</sup> A községek alatt a német jogban egyaránt értjük a községi és városi jogállású települések önkormányzatát

<sup>74</sup> Comparing Loc.Gov. 34.

<sup>75</sup> Észak-Rajna-Vesztfália és Hessen

<sup>76</sup> Jó példa erre Brandenburg, ahol a társult feladatellátás elégtelensége településegyesítési hullámot indított el., lásd: Comparing Loc.Gov. 35.

<sup>77</sup> Wollman 2007:272.

<sup>78</sup> Az önkormányzatok 23%-a működik közös községi, 77%-a pedig társulások formájában

Franciaországgal ellentétben, ahol a jogalkotó a kis-és középvárosok számára is sajátos társulási formákat konstruált, Németországban a városközpontú társulásokat jellemzően a nagy- és középvárosi körzetekre modellezték, valamint létrejöttek városrégiós társulások is mint például a ruhr-vidéki is. Ezek fejlődési pályája azonban a tartományi kormányok által erősen determinált, mivel egy jól működő városrégió könnyen a tartomány versenytársává válhat. Következésképpen egy német tartomány gyakran csak addig hajlandó támogatni a kooperációs szemléletet, amíg a létrehozott intézmény nem veszélyezteti saját hatalom-koncentrációját. Ez a jelenség Baden-Württembergben már az 1970-es évek közigazgatási reformjai óta megfigyelhető, a tartományi kormányzat ugyanis igyekszik megakadályozni a megerősödött városrégiók továbbfejlesztését. A városrégiót lefedő társulás fejlődést ösztönző hatásának egyik legszembetűnőbb példája a közvetlenül választott testülettel és saját társulási alkotmánnyal rendelkező *Hannoveri Városrégió (Verband Großraum Hannover)*,<sup>79</sup> amely az agglomerációs térségben fekvő települések városmaga olvasztásának elkerülésére alakult. A szolgáltatásszervezési gondokkal küszködő települések beolvasztása ugyanis Hannover számára fejlődést nem, csupán plusz terhet jelentett volna. Annak érdekében, hogy a társulás a nagyváros számára is prosperáló legyen, az agglomerációban fekvő településeket egymással vonták össze, így azok a város ígéretes partnereivé válhattak.<sup>80</sup> A városrégiónál kisebb területi egységet lefedő, a közepes méretű városok és agglomerációjuk térségi tervezési és fejlesztési feladataira alakítható *szomszédsági szövetségek (Nachbarschaftsverband)*, valamint a legnagyobb városok részvételével működő *regionális tervezési társulások (Regionaler Planungsverband)* érdekessége, hogy döntéshozó szervük<sup>81</sup> az állampolgárok által kerül megválasztásra.<sup>82</sup> Hazánk egyetlen, a nagyvárosi kormányzás nyugati típusú eszközeinek irányába mutató megoldása, a Budapesti Agglomeráció esetében a *Fejlesztési Tanácsot* 2012.jan. 1-ig a Fővárosi Önkormányzat Közgyűlése és a Közép-Magyarországi Régiális Fejlesztési Tanács hozta létre. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény 2012. jan.1-én hatályba lépett módosításával a Fejlesztési Tanács megszűnt, és jogutóda a főváros területi érintettsége esetén Budapest Főváros Önkormányzata, Pest megye területi érintettsége esetén a Pest Megyei Önkormányzat lett. Míg tehát a német nagyvárosi társulások demokratikus legitimációja közvetlen választások útján biztosított, addig a magyar jogalkotó a választópolgároktól távol eső szintként kezeli az agglomerációt.

---

<sup>79</sup> Heinelt: 2005:152.

<sup>80</sup> Somlyódyiné 1/b. 2011:35.

<sup>81</sup> Frankfurtban ez a *Ägönkormányzatok kamarája*, amelyben minden település egyenlő számú szavazattal rendelkezik

<sup>82</sup> uo.37.

A német kis-és középvárosok ugyanazokat a társulási formákat vehetik igénybe, amelyeket a falvak. E társulási formák vizsgálata mégis indokolt, mivel egyes típusok a hatályos magyar jogtól eltérő jellegadó sajátosságokkal rendelkeznek. A társulásokat<sup>83</sup> a német nyelvű jogirodalom azért vonja a városi kormányzás körébe, mert ezek a településközi együttműködések nem igazodnak a területi önkormányzatok - vagy az államigazgatás területi szerveinek - illetékességi területéhez, hanem azokon átnyúlva alakítanak ki a mérhető hatékonysági feltételeknek megfelelő speciális igazgatási egységeket. Ezek az együttműködések létrejöhetnek *önkéntesen*, a részt vevő önkormányzatok testületi szerveinek döntésével, azonban a tartományi önkormányzati jogok általában lehetőséget biztosítanak arra is, hogy a (tartományi) államigazgatás elrendelhesse *kötelezően* a kialakításukat.<sup>84</sup> Mivel a német Alaptörvény a közigazgatás megszervezését a tartományokra<sup>85</sup> bízta, az országban a specifikus területi szükségletekhez és a történelmi tradíciókhoz igazodó társulási formák alakultak ki. Sokszínűségüket azonban nem csupán a föderális államberendezkedésnek köszönhetik. Az 1990-es újraegyesítést követően a kelet-német tartományok lakosságának életszínvonalát közelíteni kellett a nyugatiakéhoz, ám az urbanizált nyugati tartományokban alkalmazott megoldások nem voltak átvihetők a rurálisabb keletre,<sup>86</sup> mivel a kommunista elnyomásból frissen szabadult keleti tartományokra nem lett volna célszerű ráerőltetni a szuverenitás sérelmével járó megoldásokat. Ez azt jelenti, hogy míg nyugaton intézményesíthetők voltak a saját demokratikus legitimitációval és széles átruházott hatáskörrel rendelkező igazgatási szervek, addig keleten a lazább kooperációt biztosító formák<sup>87</sup> terjedtek el. Vizsgálódásomat azokra a társulásokra szűkítem, amelyek a hazai társulásoktól eltérő jellemzőkkel bírnak.

A legerősebb társulási formák az ország nyugati tartományaiban, *Rajna-vidék-Pfalzban* és *Schleswig-Holsteinben* honosodtak meg, az előbbiben *községsszövetség* (*Verbandsgemeinde*), az utóbbiban pedig *közös hivatal* (*Amt*) elnevezéssel. E tartományokban a települések összevonását általános hatáskörű, a települési önkormányzatok feladatait jobbra magában foglaló kötelező társulások alakításával kerülték el.<sup>88</sup> Ezek az *alapszolgáltatások* ellátására

---

<sup>83</sup> *Amt, Samstgemeinde, Verbandsgemeinde, Verwaltungsgemeinschaft, Zweckverband*

<sup>84</sup> Készült OTKA kutatás Hoffman

<sup>85</sup> 1990 óta az ország 16 tartományból, valamint Berlin, Bréma és Hamburg városállamokból áll

<sup>86</sup> Wollman 63. és 65.

<sup>87</sup> *Verwaltungsgemeinschaft, Zweckverband*

<sup>88</sup> Somlyódy 1/a. 2003: 105.

alkalmas<sup>89</sup> együttműködések formálisan ugyan társulások, vagyis megalakulásukkal az abban résztvevő települések önkormányzatisága nem szűnik meg, ám a laza kooperációkon már olyannyira túlmutatnak, hogy egyes szerzők összevont településeknek tekintik őket.<sup>90</sup> A községsszövetség<sup>91</sup> által egységbe foglalt települések össznépessége a több tízezres nagyságrendet is elérheti,<sup>92</sup> és a magyar többcélú kistérségi társulásokhoz hasonlóan ezek is lefedik a tartománynak majdnem teljes területét. Azokat is a többségében 15-20 ezer lakosú - városokat, amelyek nem tartoznak községsszövetséghez, a német jogirodalom szövetségi jogú városoknak (*Verbandsfrei Städte*) nevezi.<sup>93</sup> A közös község annyiban mutat túl a hazai társulásokon, hogy saját polgármestere van, aki mandátumát közvetlen választáson nyeri el. Intézményesítettség szempontjából a legerősebb formának a közös hivatal tekinthető. Létrehozására az önkormányzatok három módon társulhatnak: egyrészt *közösen* működtehetnek egy önálló hivatalt, másrészt a társult *nagyobb község* hivatalát, illetve a *társuláson kívüli* önkormányzatot vagy közös hivatalt bízhatják meg az igazgatási teendők ellátásával.<sup>94</sup> Az önálló jogi személyiséggel rendelkező közös hivatal az adminisztratív feladatokon túl a tagönkormányzatok döntése alapján kommunális feladatok ellátásával is megbízható. Mivel demokratikus legitimitációját közvetett választáson nyeri el,<sup>95</sup> még egyértelműen a *Ägyenge modellbe* sorolható. A demokratikus deficit ellenére a tagok egyre gyakrabban ruháznak át döntéshozatali funkciókat is a társulásra - különösen a várostervezés, iskolaügy és területfejlesztés területén - annak ellenére, hogy annak tevékenysége *ex lege* csak adminisztratív funkciókra és a tartományi törvényekben meghatározott kommunális feladatok ellátására terjedhet ki, így e társulás legnagyobb hibája az elszámoltathatóság hiánya.

A Magyarországhoz településszerkezetét és népességszámát tekintve leginkább hasonló két német tartomány Bajorország és Baden-Württemberg. Bár az 1960-70-es években mindkét tartományban jelentős település-összevonásra került sor, kiterjedt a társulási rendszerük is.<sup>96</sup>

<sup>89</sup> Hoffman 1/b. 2009:76.

<sup>90</sup> Készülő OTKA kutatás Hoffman

<sup>91</sup> pl. Frankfurti Városkörnyék Szövetség

<sup>92</sup> A legnagyobb a több mint 38 ezer lakosú, Montabaur városát és 24 környező települést összefogó szövetség *Verbandsgemeindeverwaltung Montabaur*

<sup>93</sup> [http://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/berichte/A1033\\_201022\\_hj\\_G.pdf](http://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/berichte/A1033_201022_hj_G.pdf) Természetesen nem vesznek részt ezekben az együttműködésekben a magyar megyéni járásokkal megegyező, ún. járási jogú városok (*kreisfreie Städte*) sem.

<sup>94</sup> döntés-előkészítés, közös költségvetés elkészítése, adók kivetése és beszedése, pénztári és számviteli ügyek vezetése valamint a törvényes képviselő ellátása

<sup>95</sup> döntéshozó testületét a tagönkormányzatok tanácsai választják a tagönkormányzatok polgármesterei és képviselői közül, és a tagok által átruházott feladatokat látja el. Lásd: Wollman

<sup>96</sup> Gern 2003:56.

Az utóbbiban a humán közszolgáltatások<sup>97</sup> és műszaki infrastrukturális szolgáltatások<sup>98</sup> nyújtásának tradicionális eszköze az egy-, illetve többcélú társulás (*Zweckverband*), amely hosszú távú közös feladatok ellátására és tárgyi igényes közös beruházások kivitelezésére alapítható. A céltársulás a társulási gyűlésből és annak elnökeiből áll. Ami a hazai, laza társulási formáktól élesen megkülönbözteti, az a *rendeletalkotási joga*. Rendeletben szabályozhatja ugyanis a közös intézmények működését, a közszolgáltatások díjait és a tagönkormányzati pénzügyi hozzájárulás mértékét. Bár önálló jogi személy, a francia megoldásokkal ellentétben adókiivetési joggal nem rendelkezik. Specialitása, hogy benne a városok mellett ún. *szekunder szereplő*ként a magánjogi jogalanyok is megjelenhetnek azzal a feltétellel, hogy részvételük a feladatok teljesítését előmozdítja és a közérdeket nem sérti.<sup>99</sup> A szabad céltársulás (*Freiverband*) mellett ismert a kötelező társulás (*Pflichtverband*) intézménye is. A kötelező céltársulás létrehozását történhet törvényi kötelezettség alapján, ha megalakítását valamely fakultatív feladat(ok) ellátására a tartományi kormányzat elrendeli, de történhet a felügyeleti szerv döntése alapján is. Amennyiben ugyanis a közérdek azt szükségessé teszi, egyes kötelező feladatok ellátására a felügyeleti szerv elrendelheti *kötelező társulás* alakítását. Ha az önkormányzatok határidőn belül nem hozzák létre a társulást, azt a felügyeleti szerv maga hozza létre.<sup>100</sup> A felügyeleti szervnek jogában áll továbbá valamely kötelező feladat ellátását egy már létező társulásra ruházni, illetőleg valamely kötelező feladat ellátásának biztosítására az önkormányzatot egy megalakult társuláshoz való csatlakozásra kötelezni.<sup>101</sup> A szabad céltársulások egy meghatározott feladat ellátására, vagy egy meghatározott céllal összefüggő mindennemű feladat ellátására hozhatók létre. Amennyiben törvény másként nem rendelkezik, a célszövetségben részt vehetnek vállalatok, intézetek és alapítványok is. Úgyszintén tagok lehetnek más *természetes és jogi személyek*, feltéve, hogy részvételük ösztönzően hat a feladatellátásra és nem veszélyezteti a közjót. A céltársulásnak tagja lehet Bajorország határain kívül fekvő *község vagy községsszövetség*, illetőleg nem bajor állami felügyelet alatt álló vállalat, intézet vagy alapítvány is, amennyiben tagságát a tartományi belügyminisztérium jóváhagyja.<sup>102</sup> Ez a mechanizmus arra az alapgondolatra épül, hogy mivel a közszolgáltatások iránti igény nem követi a közigazgatási határokat, a szolgáltatásnyújtás intézményinek is flexibilis keretet indokolt biztosítani. Így például a

<sup>97</sup> elsősorban közoktatás

<sup>98</sup> elsősorban víz- és elektromos energia ellátás, szennyvízelvezetés és -tisztítás

<sup>99</sup> Orovai 13.

<sup>100</sup> Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) Art.28. (1.)-(2.)

<sup>101</sup> Orovai 14.

<sup>102</sup> KommZG Art. 17. (1.)-(3.)

Starnbergi Hulladékgazdálkodási Szövetségnek<sup>103</sup> Ulm város az egyetlen bajor tagja, a többi tagönkormányzat Baden-Württemberg területén fekszik.<sup>104</sup> További érdekessége, hogy a hulladékgazdálkodás területén ez az egyetlen olyan bajor célszövetség, amely tisztán települési önkormányzatokból áll. A bajor jog ugyanis lehetővé teszi, hogy a *járások is tagjai* legyenek a társulásoknak, azaz bevonja a területi szintet.<sup>105</sup>

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy bár válaszok mindkét országban születnek ugyanazokra a kihívásokra - hol egyezőkarakterű, hol pedig eltérő intézmények formájában -, ideális megoldás nincs, csak kevesebb diszfunkcióval működő. Amikor ugyanis egyazon társulásnak kell ellátnia több típusú szolgáltatás nyújtását, az intézmény standardizált mérete egyes szolgáltatásokhoz elkerülhetetlenül túl kicsi, másokhoz pedig túl nagy lesz.<sup>106</sup> Éppen ez az oka annak, hogy Franciaországban az egycélú társulások mindvégig közkedveltebbek voltak a többcélúaknál. A két ország példájából fontos azt látni, hogy társulásaik azon az elven szerveződnek, hogy a közösségi érdekre olykor elbármívaló lehet az önkormányzati autonómia sérelméről. Az önkormányzati társulásoknak jelentős hatásköröket juttató Chévenement törvény elfogadásával ennek az elvnek egy olyan országban sikerült érvényt szerezni, ahol az önkormányzati önállósághoz való ragaszkodás korábban kivitelezhetetlenné tette még a mérsékeltnek szánt településegysítési reformoknak is. Kiemelendő, hogy a városi kormányzás eszközeinek megreformálását mindkét országban jelentős területi reformok előzték meg. A németeknél a településközi együttműködések kialakítása sok tartományban nem nélkülözhetette a területi egységek átszervezését, így például *Mecklenburg-Első-pomerániában* a járásokat összevonásokkal tették alkalmassá a településközi együttműködésekre, a korábbi 12 járást és 6 járási jogú várost 5 makro-járássá (*Großkreise*) olvasztva. A franciáknál 1982-ben az *ACTE I*-el megvalósult a regionális és megyei szint reformja.<sup>107</sup> Ez hazánkra vonatkoztatva arra enged következtetni, hogy mivel a területi rendszer átalakítása jelenleg zajlik, a városi kormányzás eszközeinek megreformálására most a legideálisabbak a körülmények. Nézzük tehát, hogy milyen eredményeket ért el jogalkotónk a városi kormányzás terén, és hogy a városi kormányzás intézményrendszere milyen elvek mentén lenne kiépíthető!

<sup>103</sup> *Abfallwirtschaftsverband Starnberg*

<sup>104</sup> [http://www.lfu.bayern.de/abfall/ansprechpartner/kommunale\\_abfallwirtschaft/doc/zvfabfwirtsch.pdf](http://www.lfu.bayern.de/abfall/ansprechpartner/kommunale_abfallwirtschaft/doc/zvfabfwirtsch.pdf)

<sup>105</sup> KommZG Art. 17. (1.)

<sup>106</sup> Paper institutional shift 8.

<sup>107</sup> Dolleri-Robotti 2008:27.

### 3. Via Hungarica, avagy a városi kormányzás magyar útja<sup>108</sup>

Unió csatlakozásunkkal olyan egység részei lettünk, amelyben a közigazgatás tartópillérének számító szervezetrendszer már nem csupán a tradicionális körülmények<sup>109</sup> befolyásolják, hanem az államok közötti együttműködések is.<sup>110</sup> Ebben a megváltozott környezetben városainkat indokolt agglomerációjukkal és vonzáskörzetükkel egységben kormányozni. A lakossági ingázás következtében a közszolgáltatások iránti igény ugyanis mára már túlterjed egy-egy település közigazgatási határán, és a *városterületnek* nevezett térben a várost és környékét sajátos, kétoldalú kapcsolat köti össze. Amikor egy városkörnyéken él a városi általános iskolába járattja gyermekét, vagy éppen ott látogat színházat, olyan szolgáltatásokat vesz igénybe, amelyeket az adott önkormányzat a *Mötv.*<sup>111</sup> alapján biztosít. A városlakó szintén részese lesz ennek a kétoldalú kapcsolatnak, amikor nyaralóépítés céljából telket vásárol, látva, hogy a helyi önkormányzat megfelelően gondoskodott az üdülőterület közminőségéről. Amikor egy beruházó arról dönt, hogy az adott projektet melyik városban valósítsa meg, ezt a funkcionálisan összetartozó térséget vizsgálja. A magánszektor szereplőinek jelenléte pedig azért fontos egy város számára, mert pótlólagos forrásaik révén az önkormányzati feladatellátás szereplőivé válhatnak, ezzel megvalósítva a városi kormányzás új dolgozatomban nem vizsgált - magánjogi formáit. Hazánkban azonban még ki kell építenie azt a jogi és szervezeti keretet, amelybe a városok és térségeik nyugati típusú együttműködése beilleszthető, továbbá a közigazgatás-tudományra vár a városi kormányzáshoz nélkülözhetetlen definíciók<sup>112</sup> kidolgozása is.<sup>113</sup>

Az *Alaptörvényi* felhatalmazás alapján megalkotott új önkormányzati törvényünk a társulásainkat szabályozó *Ötv.-t.*<sup>114</sup> *Ttv.-t.*<sup>115</sup> és a *többcélú kistérségi társulásokról szóló törvényt*<sup>116</sup> egyaránt hatályon kívül helyezte, és áttért egy a társulási rendszert jelentősen leegyszerűsítő, kódex-jellegű szabályozásra. A törvény amellett, hogy az új város definíció révén a város közszolgáltatási kötelezettségét kiterjesztette a vonzáskörzetre is, a differenciált hatáskör-telepítés lehetőségét kötelezettséggé tette. A formakényszer bevezetésére az új

---

108 mivel a dolgozat megírása az önkormányzati rendszer átalakulását megelőző időszakra esik, a majd csak az eljáráskor hatályos joganyagról jelen időben beszélek.

109 Területmagnság, földrajzi jellemzők, népesség, politikai akarat és történelmi tradíciók

110 Torma 1/a. 2003:713.

111 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

112 városi vonzáskörzet, városrégió, agglomeráció, városkörnyék

113 Somlyódyiné 1/c. 2008:27-28.

114 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

115 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről

116 A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény

önkormányzati törvényben sem került ugyan sor, ám némileg eltávolodott a kvázi-korporatív jellegtől azáltal, hogy kizárólag jogi személyiséggel rendelkező társulásokat enged létrehozni.<sup>117</sup> A Mötv.-vel 2014-től a közigazgatástörténet tárgyává váló<sup>118</sup> társulási rendszer jellegadó sajátosságainak vizsgálata is különös tekintettel a többcélú kistérségi társulásra és annak diszfunkcióira is azért nem kerülhet meg, mert csak így tárthatók fel az új joganyag mögött rejlő jogalkotói motivációk, és a városi kormányzás eszközeinek kialakításakor figyelembe veendő szempontok. Kihangsúlyozandó tovább, hogy jogalkotónk az új önkormányzati törvénynek a döntéshozatali, szervezeti és működési szabályainál és a jogi személyiség bevezetésénél éppen a kistérséget tekintette példának, következésképpen a kistérség az új társulási rendszer elrképének tekinthető.

Az elmúlt 20 évben a magyar önkormányzati joganyag gerincét jelentő Ötv. a *fr* város környéki (agglomerációs) társuláson<sup>119</sup> kívül egyetlen, a város és környéke együttműködésére utaló formát sem nevesített, s a többi társulási forma esetében is csak a *képviselőtestület* kifejezést használta. A törvény a *differenciált hatáskör-telepítés* révén csupán utalást tartalmazott a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű, tehát elsősorban városi jogállású települések kiemelt szerepére.<sup>120</sup> A városkörnyékiesség elemei a kapcsolódó törvények közül csupán a Tft<sup>121</sup>.-ben jelentek meg, amely bár már megadni igyekezett hiányzó definíciókat (pl. *városkörnyék*, *kistérség*),<sup>122</sup> a *területfejlesztési önkormányzati társulásra* a városkörnyékiességet nélkülöző Ötv.-t és Ttv.-t rendelte alkalmazni.<sup>123</sup> A nyugatihoz hasonló speciális társulási formák hiányában városaink ugyanazokat a közszolgáltatás-szervezési eszközöket alkalmazhatták, mint a községek, a községek számára pedig olyan, kizárólag önkéntesen alapított társulásban vehettek részt, amelyek a nyugati társulásokhoz hasonló jogokkal nem rendelkeztek. A mulasztás lényegét nem abban látom, hogy jogalkotónk nem hozott létre kizárólag a városok számára alkalmazható társulási formákat is hiszen amint azt a *Åcommunautés de communes* esetében is láttuk, egy alapvetően rurális településekre szabott koncepció is alkalmas lehet az urbánus terek kormányzására -, hanem abban, hogy a társulási típusok egyike sem volt képes igazán erős, *korporatív* együttműködést biztosítani.

---

117 Mötv. 87.§.

118 a Mötv. rendelkezései 2014-ig szakaszosan lépnek hatályba, így az Ötv.-vel együtt kell őket alkalmazni. In: [http://www.kormany.hu/download/7/e3/80000/%C3%96nk\\_Hirlevel\\_2012\\_I%20sz%C3%A1m.pdf](http://www.kormany.hu/download/7/e3/80000/%C3%96nk_Hirlevel_2012_I%20sz%C3%A1m.pdf)

119 Ötv. 63/B. (2)

120 Ötv. 6. § (1) b)

121 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

122 Tft. 5. § g) és h)

123 Tft. 10. § (2)

Társulásaink az önkormányzati alapjognak<sup>124</sup> minősül - a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*, az *Alkotmány*, és az *Ötv.* által garantált - *társulási jog* alapján jöttek létre, a nyugati formákhoz viszonyítva gyengébb, ún. *kvázi-korporatív testületekként*.<sup>125</sup> A *korporatív* formáktól való leglényegesebb eltérést a *szankciómentes kiválás*,<sup>126</sup> az *adóztatási jog*, a *formakényszer*<sup>127</sup> és a *közvetlen legitimáció* hiányában véltem felfedezni. Azon túl, hogy a tagönkormányzat visszautasíthatta olyan közszolgáltatások igénybevételét, amelyet a társulás nyújtott, önkéntes társulásainkból bármikor ki lehetett lépni. Annak ellenére, hogy már a tanácsrendszer községi közös tanácsból való kilépését is szankcionálta a jogalkotó, költségvetési törvényünknek erre az esetre nem volt erélyes szankciója.<sup>128</sup> Mivel az adókivetés joga nem a társulás privátautonómiájának, hanem a közvetlen demokratikus legitimációnak a függvénye, amíg nem történik meg az áttérés a közvetlen választásra, az egyetlen lehetőség a társulások adóbevételeiből való részeltetésére a tagönkormányzatok vagy az állami költségvetés adóbevételeinek megosztása lesz.<sup>129</sup> A szervezeti formán és jogosítványokon túl a jogintézmény rendeltetése is eltérő volt, míg ugyanis Nyugaton a társulásokat sok esetben az agglomerációs kérdések, addig hazánkban elsősorban az alapszolgáltatásokban felmerülő kistépülési gondok kezelésére hozták létre. Habár jogalkotónk a kvázi-korporatív jelleg révén kötetlenebb formát biztosított a tagok számára, finanszírozási rendszerünk a társulási kedv ellen hatott. Az 1990 utáni finanszírozás ugyanis intézményi normatívákat alakított ki, ami az intézmények önálló fenntartására ösztönzött. Így hiába voltak adottak a társulás jogi feltételei, a települések a normatívák rendszere alapján nem voltak érdekeltek a társulások létrehozásában.<sup>130</sup> A különutas fejlődés megértéséhez szükségesnek tartom, hogy hazánk társulási rendszerének kialakulását beágyazzuk a nemzetközi folyamatokba!

<sup>124</sup> Az alkotmányos alapjogok csak minősített többséggel változtathatók meg

<sup>125</sup> A kifejezés Pálné Kovács Ilona: A középszintű önkormányzás változó trendjei című írásából származik. Új Magyar Közigazgatás, 2010/11.

<sup>126</sup> Ellentétben a tanácsköztársaság közös községi tanácsival, ahol a kiválást szankció követte

<sup>127</sup> Ötv. 39. § (1): körjegyzőséget azok az 1000-nél kevesebb lakosú, megyén belüli községek alakíthatnak, amelyek közigazgatási területét legfeljebb 2 település közigazgatási területe választja el. Ebben részt vehetnek 1000 és annál több, de 2000-nél kevesebb lakosú község is, székhely pedig 2000-nél több lakosú település is lehet. Az Ötv. 41. § (1)-(2.) értelmében a társulási szabadság egyetlen korlátja, hogy az nem sértheti az abban részt vevő önkormányzati jogait.

<sup>128</sup> Szabó 1994:148.

<sup>129</sup> Horváth M. 2002:183.

<sup>130</sup> A társulások száma csak az 1997. évi CXXXV. tv. megalkotását és az ösztönző normatívák megjelenését - azaz a finanszírozás kismértékű változtatását - követően indult növekedésnek.

Miközben Európa nyugati felének közigazgatástörténetét már a XX. század közepe óta a városi társulások kialakítását célzó reformkísérletek sora jellemezte, addig hazánkban - annak ellenére, hogy Erdei<sup>131</sup> révén a közigazgatás városkörnyéki alapú reformjának<sup>132</sup> gondolata<sup>133</sup> már a század közepén megjelent - a rendszerváltás után 20 évvel még mindig hiányoztak a városi kormányzás speciális eszközei. Míg a demokratikus NSZK és Franciaország az 1950-60-as években szabadon indulhatott el az új típusú társulások intézményesítésének útján, addig mi kizárólag *Átelepülésegysítésben*<sup>134</sup> és kényszerszertársulásként működő ún. *Áközös tanácsban*<sup>135</sup> gondolkodhattunk. Ezekben az intézményekben is csak korlátozottan, hiszen az államszocializmus fúziós politikája kizárólag a községeket érintette. Komoly tudományos és szakmai elrkészít munkát követően a városkörnyéki modell már a 70-es évek elején megjelent a hazai joganyagban, a III. tanácstörvény<sup>136</sup> ugyanis felhatalmazta a városi végrehajtó bizottság (VB) titkárát illetően szakigazgatási szerveit, hogy a járási hivatalt vagy annak elnökét megillető hatásköröket gyakoroljanak.<sup>137</sup> Ez az igazgatásilag racionális modell azonban - államigazgatási jellege miatt - csak részben tekinthető a városi kormányzás eszközének, továbbá demokratikus elemeket nélkülöző mivoltából adódóan egyértelműen a szocialista államigazgatás kordinátarendszerén belül mozgó intézményekkel működött. A járások 1983-as megszüntetését követő mesterséges Városkörnyékiesítés<sup>138</sup> után fél évtizeddel, az 1987. évi 21. törvényerejű rendelettel<sup>139</sup> - amely a városi tanácsi<sup>137</sup> hatáskörbe tartozó felügyeleti és irányítási jogokat a megyei tanács VB és szakigazgatási szerveinek hatáskörébe utalta - megindult a városkörnyéki igazgatás felszámolása. Habár a nyugati minták irányában mutató modell<sup>138</sup> nem tudott kiteljesedni - mivel alig egy évtizednyi működés után megindult a városkörnyéki igazgatás lebontása<sup>139</sup> - léte mindenesetre arra utal, hogy a városkörnyékiség a magyar közigazgatásnak a tanácsrendszer idején szerves része volt. A rendszerváltás a tanácsrendszer *Áegy tsz. egy tanács*<sup>134</sup> struktúrájához képest az *Áegy település egy*

<sup>131</sup> Az eredetileg Erdei által (az 1939-es A magyar város című könyvben) megfogalmazott gondolathoz csatlakozott Bibó, amikor koncepciószerűen megfogalmazták ezt a NPP közigazgatási reformjavaslatában (Erdei-Bibó városmegyei koncepció), amelyet később Bibó továbbfejlesztett az 1975-ös OTHK-hoz írt véleményében, ahol már - igazodva a változó korhoz - nagyjárási modellnek hívta.

<sup>132</sup> *Városmegyei modellje* városközpontú kistérségek gondolatán alapult

<sup>133</sup> Bekényi-Bércesi-Németh 2003:195.

<sup>134</sup> 1971. évi I. tv.

<sup>135</sup> Tt. 66.§ 2.

<sup>136</sup> 1987. évi 21. törvényerejű rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény egyes rendelkezéseinek módosításáról, a kétszintű igazgatás bevezetéséről

<sup>137</sup> s vele együtt a városi jogú nagyközségek és megyei városok

<sup>138</sup> A modell nyugatinak semmiképp sem tekinthető, mivel súlyos szervezeti problémával működött, tudniillik a városkörnyéki községeknek nem volt képviselőjük a központi város tanácsában, míg a városi szervezeteknek nem volt hatáskörük a városkörnyékekre nézve.

<sup>139</sup> Ezt a folyamatot az Ötv. tetőzte be azzal, hogy lehetővé tette a településegysítések felszámolását és megszüntette a közös tanácsokat

önkormányzatò modelljét hozta. Ez a modell azonban csak a kisméretű alapszint vonatkozásában volt francia, mivel az apró önkormányzatokra olyan széles körű szolgáltatási felelősséget telepített, mint a skandináv modell nagyméretű önkormányzataira szokás. A sajátos magyar útban rejülő ellentmondásnak köszönhetően a kisebb önkormányzatoknak már a kezdetektől szolgáltatás-szervezési gondokkal kellett szembesülniük, aminek az lett a következménye, hogy a nagyobb teljesítőképességű önkormányzatokra, jellemzően a városokra lettek utalva.

Mint azt a *„Településegysítés”* vagy a *„Közös tanácsra”* emlékeztető kényszerszerűsítés gondolatának merev elutasítása is mutatja, a rendszerváltás permanens tagadásra építő közigazgatási koncepciója a tanácsrendszerre emlékeztető minden megoldást igyekezett elvetni, ezért lehetővé tette a képviselő-testületek számára az önállóságukról való döntést.<sup>140</sup> A települések szinte kivétel nélkül az önállósodást választották még akkor is, ha a korábban városkörnyéki szinten biztosított közszolgáltatások nyújtásához nem volt meg az anyagi fedezetük. Emellett a városi önkormányzatok az Ötv. 6.§<sup>141</sup> alapján nagy számban vettek át korábban megyei tanácsi fenntartású intézményeket.<sup>142</sup> Az önállóság tekintetében ezzel valóban szembe mentünk a tanácsrendszer gyakorlatával, kérdés azonban, hogy az eredmény tekintetében mennyivel jutottunk messzebb? A tanácsrendszer községegyütteseinek mindegyikében volt egy központi község, amelyik minden szempontból kedvezőbb helyzetben volt a többinél.<sup>143</sup> Ez a megkülönböztetett szerep a jogi terminológiában is megjelent, mivel e községet *„Székhelyközségnek”,* míg a többit ún. *„Szerepkör nélküli községnek”* nevezték.<sup>144</sup> Véleményem szerint a rendszerváltáskor életre hívott új közigazgatási struktúra is hasonló eredményre vezetett, csak épp fúzió nélkül. A rendszerváltáskor településeink szolgáltatásszervezési gondjaikkal magukra maradtak a megyék és a kakukkfiókának minősülő megyei jogú városok alkotta közigazgatási térben, s a megnövekedett számú feladat ellátásának kényszere alatt a kisebb települések továbbra az

<sup>140</sup> A társközségeknek majdnem mindegyike az önállóságot választotta

<sup>141</sup> 6. § (1) A községnek, városnak, fővárosnak és kerületeinek (továbbiakban: települési önkormányzat), a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek:

a) a helyi önkormányzatok a helyi igényektől és teljesítőképességtől függően egymástól eltérő önkormányzati feladat- és hatásköröket vállalhatnak;

b) törvény a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatoknak - más helyi önkormányzatokhoz képest - több kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg. A kisebb lakosságszámú település önkormányzata - amennyiben saját maga vagy társulásával arról közösen gondoskodni tud - működési területén önként vállalhatja a törvény által a nagyobb lakosságszámú település önkormányzatnak, illetve megyei önkormányzatnak kötelezően előírt közszolgáltatás megszervezését. Ilyen esetben költségvetése számára igényelheti az átvállalt feladattal arányos fedezet biztosítását.

<sup>142</sup> Hoffman 1/b. 2009:136.

<sup>143</sup> Ide koncentráldott például az iparfejlesztés

<sup>144</sup> Verebélyi 1993:193.

erős központi településekre voltak utalva. A községegyesítés vagy közös tanács útján kialakított mikro-körzetek hiánya legkorábban az oktatás területén érződött, ahol az immáron külön iskolát működtető körzetközpont és kisközség egyaránt ellátási zavarokkal küszködött.<sup>145</sup> A többcélú kistérségi<sup>146</sup> társulás<sup>147</sup> intézményét annak reményében hívtuk életre, hogy anyagi ösztönzések révén a városi jogállású központok és társzközpontok majd megoldják a környező települések szolgáltatásszervezési gondjait is.<sup>148</sup> Ez a város és a környező települések együttműködésének francia koncepciójához (SIVOM) némileg hasonlatos, de annak semmiképp sem megfeleltethető - társulási forma már lehetővé tette, hogy a települések a társulni nem akaró szomszédait együttműködésre kényszerítsék. A többcélú kistérségi társulások annak az úrnek a betöltésére voltak hivatottak, amely a városkörnyéki igazgatás (kései formájának) megszüntetésével a település és a megye között keletkezett. A tanácsrendszer bukásával a járási szint és a városkörnyéki igazgatás egyaránt felszámolásra került. A városkörnyéki igazgatás korai formáját a városi kormányzás kezdetleges eszközének tekintem, amelyhez hasonlót a hatályos joganyagban nem találunk. A járások 1984-es megszüntetését követő, felülről vezérelt Ávároskörnyékiesítés során minden települést besoroltak valamelyik városkörnyékbe, tekintet nélkül a városok hierarchiájára és a várostérségi kapcsolatok intenzitására. Ennek következményeként az az ellentmondásos helyzet állt elő, hogy míg a járások alatt működő városkörnyéki igazgatásnak valóban a város és vonzáskörzetének (korai forma) igazgatását, addig a járások megszüntetését követően már a korábbi járásokat és a városokat<sup>149</sup> lefedő területi egységek igazgatását kellett ellátnia (kései forma).<sup>150</sup> Az 1994-ben kialakított statisztikai kistérségek ezt a megszüntetett városkörnyéki igazgatási struktúrát fedték le.<sup>151</sup>

A nyugati minták irányába mutató koncepció azonban nem hozhatta a várt eredményt, mivel két kérdés, mégpedig a társulás létrehozásának indokoltsága és a városi rangú települések kapacitásvizsgálatának kérdése felett elsiklott. Mivel azok a társulások is megkapták az anyagi ösztönzést, amelyek önkormányzati feladataik ellátásához egyébként nem kényszerültek volna együttműködésre, sorra alakultak a költségvetési támogatás

<sup>145</sup> Hoffman 1/b. 2009:136.

<sup>146</sup> A kistérség fogalma a Tft. 5.§ h. pontja szerint: „A települések között létező funkcionális kapcsolatrendszernek összessége alapján lehatárolt területfejlesztési-statisztikai egység.”

<sup>147</sup> Kiforratlansága okán az egyetlen, Budapesti Agglomerációs Társulást nem sorolom ide. Szintén nem sorolom ide az egyszerű céltársulásokat, amelyek a francia SIVU-nak feleltethetők meg, de nem speciális városi kormányzati eszközök

<sup>148</sup> A kistérségi társulások másik kategóriája a kizárólag területfejlesztési célra létesült társulás

<sup>149</sup> A városok nem voltak részei a járásnak

<sup>150</sup> Zongor 1999:45.

<sup>151</sup> Somlyódy 1/a. 2003:174.

megszerzése által motivált ún. *ÄPotyemkin társulások*. Tekintettel arra, hogy a 80-es évek után a politikai adományként juttatott városi címekkel rendelkező településeink nagy része nem is rendelkezett tényleges városi funkciókkal, a városok térségfejlesztő erejére aspirálni szintén elhibázott jogalkotói döntés volt. A városi rang kiüresedését tovább fokozta, hogy Ötv. adta jogukkal élve kis- és középvárosaink elřszeretettel adták át a megyei önkormányzatoknak a térségi feladatot teljesítő intézményeik fenntartását, minek eredményeként ellátóképességük a nagyközségek szintjére süllyedt.<sup>152</sup> A nyugatival adekvát koncepciók hiányában azoknak a városainkat pedig, amelyek tényleges innovatív központok, donor-szerepet szántunk és szolidaritásvállalásra kényszerítettük a hátrányos helyzetű települések irányában. A városi kormányzás közjogi eszközeinek kudarcát a magánjogi eszközök sem tudták ellensúlyozni, hiszen a 80-es évek derekán a volt szocialista országokban az ügyfélorientált magánszféra szolgáltatóiról még nem beszélhetünk.<sup>153</sup>

Bár a jogalkotó nem írta elő a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény feladatkatalógusának<sup>154</sup> teljes körű ellátását, hanem a tagokra bízta, hogy mely közszolgáltatási feladat(ok) ellátására létesülnek, a társuló önkormányzatok döntését jelentősen befolyásolta azáltal, hogy a meghatározott feladatkörbe tartozó egyes feladat- és hatáskörök együttes ellátása<sup>155</sup> esetén automatikusan anyagi ösztönzést biztosított. A finanszírozáspolitikai hibának köszönhetően az önkormányzatok a társulás megalakításakor nem azt vizsgálták, hogy melyik szolgáltatás ellátása a legindokoltabb ebben az intézményi keretben, hanem azt, hogy melyik esetén kaphatnák a legtöbb finanszírozást. A közszolgáltatások kistérségi szintű szervezésének másik nagy hibája az volt, hogy a társulás megalakítását az állami költségvetés akkor honorálta a legnagyobb anyagi támogatással, ha azt a többcélú társulás által alapított vagy fenntartott saját intézmény nyújtotta. Ezzel városainkat a sajátjukkal párhuzamos, új kistérségi intézmények létrehozására, illetve intézményeik kistérségi fenntartásba adására *Äkényszerítettük* annak ellenére, hogy sok esetben elegendő lett volna a városi intézmények működési területét kiterjeszteni a kistérség többi településére.

---

<sup>152</sup> Fürcht 1/b. 2009:532-538.

<sup>153</sup> Sivák 2005:2.

<sup>154</sup> A többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény 2.§. (1.) a.)-r.) feladatai jórészt az Ötv.-ben és a kapcsolódó ágazati törvényekben felsorolt kötelező feladatok.

<sup>155</sup> oktatás és nevelés; szociális ellátás; egészségügyi ellátás

Az utóbbi két évtized tapasztalatai rávilágítottak arra, hogy a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* helyi önkormányzás terjedelmére vonatkozó rendelkezésének<sup>156</sup> maximálisan érvényt szerző hazai közigazgatási koncepció korrekciót igényel, így a közigazgatási reform sürgető szüksége válaszút elé állította a jogalkotót. Amennyiben érintetlenül hagyja a jelenlegi települési struktúrát, nem kerülheti el az erő közép szint kiépítését, a differenciált feladat-és hatáskör-telepítést és a társulások ösztönzését ( *nyugati út*), ha pedig a gyenge közép szintet tartja meg, akkor település-összevonásokat kell<sup>157</sup> majd végrehajtania<sup>158</sup> (*skandináv út*).<sup>159</sup> A nyugati utat követő német tartományok többségének finanszírozási rendszere a városokat differenciált kiegészítő állami támogatásban részesíti, melynek alapja nem a lakosságszám, hanem a térségi települések számára nyújtott szolgáltatások terjedelme,<sup>160</sup> valamint a vonzáskörzet lakosainak biztosított munkahelyek<sup>161</sup> száma.<sup>162</sup> Jogalkotónk ugyan a *Mötv.*-vel sem akceptálta a városi terhek kiegyenlítésének differenciált finanszírozási rendszerét, a valós közszolgáltatási igényekhez igazodó korlátozott kényszerszármazásokkal eszközt teremtett a városi terhek kiegyenlítésére is. Habár a francia *SIVOM*-hoz hasonló megoldás szerint a városi önkormányzat képviselő-testülete frszabály szerint<sup>163</sup> köteles eleget tenni a határos település közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló kezdeményezésének,<sup>164</sup> a szabályozás egy a városoknak kedvező kitélt is tartalmaz. A jogalkotó azáltal igyekezett a városokat érdekeltté tenni a kényszerszármazásban való részvételben, hogy a városi jegyzőt *ex lege* a közös hivatal jegyzőjévé tette, azaz a községeknek úgy kell részt venniük a finanszírozásban, hogy a jegyző kiválasztásának folyamatába nincs beleszólásuk.

Az *Alaptörvényben* deklarált kötelező társulások létrehozásának lehetősége magában hordozza ugyan az önkormányzati autonómia sérelmének lehetőségét, nem szabad elfelejteni, hogy a korábbi joganyagban is találkozhattunk olyan társulási formákkal, amelyek elnevezésükben ugyan nem tükrözték az obligatórius jelleget - ilyen volt a *többcélú kistérségi*

<sup>156</sup> A 4.cikk 3. bek. szerint a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania

<sup>157</sup> Amint azt a német és francia példa kapcsán is láthattuk, a településegysítés nagy társadalmi ellenállásba ütközhet, ami a kormányzó párt számára azt is jelentheti, hogy egy a történelmi tradíciókkal szembe menő reformmal elveszítheti szavazóbázisát.

<sup>158</sup> Fontos kihangsúlyozni, hogy amint azt *Bajorország* és *Baden-Württemberg* példája kapcsán is láthattuk, településegysítésre erő közép szint megléte mellett is sor kerülhet

<sup>159</sup> Torma 1/a. 2004:722.

<sup>160</sup> Ez jellemző *Schleswig-Holstein* tartományban

<sup>161</sup> Ez jellemző *Észak-Rajna-Vesztfália* tartományban

<sup>162</sup> Somlyódyiné 1/a 2003: 217-218.

<sup>163</sup> egy az Országgyűlés előtt lévő törvénymódosítást azonban lehetné tenni, hogy a város - a kormányhivatal vezetőjének engedélyével - megtagadhassa ezt.

<sup>164</sup> *Mötv.* 85.§. (7.);

társulás,<sup>165</sup> a *házi kötelező társulás*<sup>166</sup> és a félkötelező társulásnak minősülő *körjegyzőség*<sup>167</sup> is<sup>167</sup> -, mégis kénysztársulás-típusú intézmények voltak. Az új jogintézmény megítélésekor továbbá a *gazdasági, igazgatási* (szakmai) és *társadalmi* hatékonyságot egyaránt vizsgálni kell, melyek közül az utóbbiból szabad a legkisebb engedményt<sup>168</sup> tenni.<sup>169</sup> A Nyugaton már ismert, egy meghatározott feladat vagy az alapszolgáltatások széles körének ellátására létesített *kénysztársulások*<sup>170</sup> éppen a társadalmi hatékonyság növelésére alkalmasak, hiszen i ellentétben a szocialista éra *Ägyarmatiò* jelzővel illetett kénysztársulásival i a székhelytelepülés mellett a társközségek szolgáltatási színvonalát is fejlesztik. Adott esetben tehát egy kénysztársulásban részt vevő, korábban szolgáltatási gondokkal küszködő városkörnyéki település lakója jobban érzékelheti a társadalmi hatékonyság megvalósulását, amikor ő maga már kevésbé szenvedő alanya az *Alaptörvénybe* ütköző<sup>171</sup> a szolgáltatási színvonal eltéréseben megnyilvánuló burkolt megkülönböztetésnek.<sup>172</sup> A városok helyzetének javulása is várható a szabályozástól, hiszen a korábbi joganyag a mérethatékonysági gondokkal küzdő települések helyzetét tette kényelmessé azáltal, hogy a társulások formát megkerülve anélkül élvezhették a városi ellátórendszer előnyeit, hogy azért bármiféle ellentételezést nyújtottak volna a városnak.<sup>173</sup> A társulás feladatait saját felelősséggel ellátó<sup>174</sup> kötelező társulás bevezetése megfelelő garanciális rendelkezések beépítésével i nevezetesen az érintett önkormányzatok véleményezési jogának biztosításával és a jogintézmény kizárólag kötelező önkormányzati feladatokra történő elírásával<sup>175</sup> - a városi kormányzás számára is ideális eszköz lehet. Következésként alkalmazásával olyan, korábban a társulás keretein kívülre

<sup>165</sup> Az obligatórius jelleg nem csupán az 1. §. (1) b. pontjának 50%+ 60%+ 60%-os szabályban mutatkozik meg, hanem az átalakított finanszírozási rendszerben is, amellyel az önkormányzatokat önkéntes többcélú társulások létrehozására kötelezték ( ÚMK- Zongor)

<sup>166</sup> Ötv. 67.§. (3.): Törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján a közgyűlés rendeletében több kerületre, illetve a város egészére kiterjedő társulás létrehozását kötelezővé teheti egyes államigazgatási hatósági ügyfajták intézésére; elrendelheti egyes hivatali szolgáltatások (pl. ügyfélszolgálati irodák, egyenletes és rövidített határidejű ügyintézés) egységes és összehangolt ellátását.

<sup>167</sup> A körjegyzőség csupán a községi közszolgálatot egyesíti, a tagtelepülések képviselő-testületét és polgármesterét megtartja

<sup>168</sup> Hasonló álláspontot képvisel Horváth M. Tamás is, aki szerint a rendszerváltást követő intézményépítés és bejáratás korszaka után jelenleg a társadalmi rendeltetésnek való megfelelés korszakát éljük (Lásd: Horváth. M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése 2002:205.)

<sup>169</sup> Fürcht 1/a. 2009:45.

<sup>170</sup> Előbbire példa a bajor *Zweckverband*, utóbbira pedig a Rajna-Vidék-Pfalzi *Gemeindeverband*

<sup>171</sup> A közszolgáltatások színvonalának jelentős eltérése megvalósítja az állampolgárok közötti, területi származás szerinti diszkriminációt

<sup>172</sup> Hoffman: A kistérség helye a magyar közigazgatás rendszerében, In: <http://www.ajk.elte.hu/file/HoffmanIstvan-Kisterseg.pdf>

<sup>173</sup> 2000-ben volt példa arra, hogy egyik 20 ezres lélekszámú városunk kezdeményezte vonzáskörzetének községeinél, hogy az igénybe vett szolgáltatások után fizessenek hozzájárulást, amit azok elutasítottak.

<sup>174</sup> szemben a korábbi, önkéntes társulási rendszerrel, ahol a társulás eredménytelensége esetén belépett az önkormányzat közvetlen feladatellátási kötelezettsége

<sup>175</sup> Petrétei-Tilk 2005:132-133.

szorult, kritikus alapszintű kötelező önkormányzati feladatok ellátása biztosítható,<sup>176</sup> amelyeket Németországban jellemzően az agglomerációs térséget lefedő városközösségi formában látnak el.

A kötelező társulások bevezetése mellett az önkormányzati középszint átalakításának és a társulási rendszer leegyszerűsítésének a ténye egyaránt arra engednének következtetni, hogy jogalkotónk a *nyugati úton* indult el. Társulási rendszerünk újragondolása azonban a méretgazdaságossági kérdések kezelésének egy Európában jellemzően csak egyes ágazatokban, a városigazgatás mellett kisegítő jelleggel alkalmazott alternatívájának, az államosításnak (*centralizáció*) az érvényre juttatásával történt. Mivel az államosítás során az állam a szakosított ellátások széles körét vonja magához<sup>177</sup> - ezáltal szűkítve a városi közszolgáltatások körét is -, kialakul az állami és önkormányzati fenntartók elkülönült rendszere. Az egymásra épülő alap-és szakellátás közötti kapcsolat elvágását eredményező centralizáció indirekt módon a társulási rendszerre is kihat, így a városi kormányzás jövőjét is determinálja. A következő részben az vizsgálom, hogy ilyen komplex közigazgatási viszonyok között milyen támpontok mentén indokolt elindulni a városi kormányzás eszközeinek kialakításakoré

#### 4. Bürokratesia<sup>178</sup> Utopia administrationi urbanae (*De lege ferenda* javaslatok a településközi együttműködéshez)

A magántársulási közösségi szolgáltatásokba történő bevonásának a német és a francia közigazgatásban egyaránt kiemelt szerepe van, bár már egyértelművé vált, hogy a piaci eszközök nem mindenhatóak.<sup>179</sup> A magántársulási bevonására vannak azonban pozitív példák is. Ilyen a szocialista tradíciókkal és egykor hanyatló gazdasággal rendelkező Lille városa, amely a magántársulási bevonásával indított projektsorozatban erősítette meg városközpontját, és nőtte ki magát Franciaország negyedik legnagyobb agglomerációjává (*Eurolille*).<sup>180</sup> Németországban azon túl, hogy a piaci szereplőkkel működő társulásoknak hagyománya

<sup>176</sup> A kritikus területek azáltal alakultak ki, hogy az önkormányzatok a társulás megalakításakor csupán azt vizsgálták, hogy melyik esetén kaphatná a legtöbb finanszírozást. Mivel a többi szolgáltatás ellátása nem volt feltétele a támogatás lehívásának - tipikusan kommunális - alapszintű kötelező önkormányzati feladatok szorultak a társulás keretein kívülre

<sup>177</sup> Ez történt egyes szakellátások és a köznevelés területén

<sup>178</sup> A cím ötlete Váci Mihály: Utazás Bürokratesziába című verséből származik

<sup>179</sup> Lásd: Józsa Zsoltán: Változó közigazgatás. JATEPress, Szeged 2012:3.

<sup>180</sup> Peter John 2001:55.

van,<sup>181</sup> az 1990-es években a magánszektor és a közigazgatás kapcsolatának szabályozására kidolgozták az *új igazgatási modellt* (*das neue Steuerungsmodell*). Bár a magántérkére építő új közmenedzsment mindkét ország közigazgatásában megjelent, erre csupán kiegészítő megoldásként tekintenek, arra az esetre, ha egy önkormányzat saját erejéből már nem képes biztosítani a közszolgáltatások megfelelő színvonalát. Az angolszász, piaci alapú közigazgatásra való áttérés helyett a németek és a franciák is a hagyományos társulási formákat igyekeznek továbbfejleszteni, esetenként olyan új típusú intézmények létrehozásával, amelyek lehetővé teszik a piaci szereplők bevonását. A nyugati szemlélet arra enged következtetni, hogy a városi közszolgáltatások hatékonyabb ellátásának biztosítására a magántérké fokozottabb bevonása hazánkban sem lesz elegendő, így elkerülhetetlen a társulási formák továbbfejlesztése, amely első lépésben az ideális társulási méret kialakításával, második lépésben pedig a társulási jogosítványok újragondolásával valósítandó meg. A városi kormányzás eszközeinek kialakítása azonban önmagában még nem jelenthet megoldást a szolgáltatásszervezési gondokra. A német és francia minták alapján fontos ugyanis látni, hogy az Ötv. kodifikálásakor elkövettünk egy jelentős jogalkotói hibát. Míg nyugaton a társulási rendszer reformját megelőzően a már eredetileg is erős középszintet (megye, régió) tovább erősítették, addig mi a fragmentált önkormányzati struktúra kiépítésekor a területi szint megerősítését elmulasztottuk, s helyette jelentős hatáskörrel és anyagi eszközökkel nem rendelkező megyerendszert hívtunk életre. Ez volt az oka annak, hogy városainkat donor-szerepbe kényszerítettük, mivel a települési szint problémáinak kezelésére megyéink nem rendelkeztek kompetenciákkal. Társulási rendszerünk átalakításának sikere tehát a területi szint megerősítésének is függvénye. Mivel hazánkban a bottom-up jelleg a döntően alulról szerveződő, a feladatellátásra kötelezett települések hagyományain nyugvó *mikrotérsgben*<sup>182</sup> a legdominánsabb, meglátásom szerint a kiépülő járási szint mellé a kistérség helyett indokolt lenne a városokhoz is közelebb eső *mikrotérsg*i szintet társulási keretbe foglalni. Emellett természetesen továbbra is elvárás lenne a jogalkotóval szemben, hogy a mikrotérsegeket és a városi térségeket differenciáltan kezelje, és azokra eltérő intézményi és jogi keretet alakítson ki.

Habár a rendszerváltást követő várossá nyilvánítási gyakorlatnak köszönhetően í amely a városi rang adományozását a tényleges városi funkciók ellátására való képesség helyett a politikai akarat függvényé tette -<sup>183</sup> funkcióhiányos városaink száma megnőtt,

<sup>181</sup> Ilyen volt az általunk vizsgált bajor Zweckverband

<sup>182</sup> <http://tamop311.ofi.hu/kiadvanyok/tobbcelu-kuzdelem/mikrotersegek-kulonfele>

<sup>183</sup> Stratégiai kutatások í Magyarország 2015 - A KÖZIGAZGATÁSI REFORM ÚJ PERSPEKTÍVÁI 196.

hazánkban is nagy számban lennének kijelölhetők a városi kormányzat eszközeinek kialakításra alkalmas városi térségek. A hazai szakirodalom ugyan csak négy agglomerációt<sup>184</sup> nevesít, a kontinens nyugati felén végbemenő agglomerálódási folyamatnak a magyar településállományban sokkal szélesebb spektruma rajzolódik ki. Az ország területén 21 nagyvárosi településeggyüttes található, amelynek a településtest összefonódásának szorossága alapján 3 típusa van: agglomeráció, agglomerálódó térség és településeggyüttes.



Forrás: [http://www.ksh.hu/teruleti\\_atlasz\\_agglomeraciok](http://www.ksh.hu/teruleti_atlasz_agglomeraciok)

Az *agglomeráció* olyan településstruktúra, amelyben a központ és a közvetlen közelében fekvő települések között erőbb sokrétű funkcionális kapcsolat épül ki,<sup>185</sup> melynek eredményeként utóbb a települések egymással fizikailag is összenőnek. Habár az agglomerációk és agglomerálódó térségek lehatárolása országonként eltérő szempontok alapján történik, <sup>186</sup> közös jellemzőjük, hogy ezekhez a területileg összefüggő településeggyüttesekhez az államok idővel saját funkciókat és intézményeket rendelnek.<sup>187</sup>

Ezzel szemben az *agglomerálódó térségekben*<sup>188</sup> - bár már esetükben is egyértelműen felismerhetők az agglomerálódási folyamat ismérvei - a fizikailag összefüggő településtest

<sup>184</sup> Budapesti, Győri, Miskolci és Pécsi Agglomeráció

<sup>185</sup> vállalkozási-gazdasági, kereskedelmi-piaci, oktatási, művelődési, egészségügyi, kulturális, különféle jellegű szolgáltatás

<sup>186</sup> meghatározott statisztikai adatok alapján pl. minimális lakosságszám, munkahelyek száma, ingázók aránya, közlekedési elérhetőség

<sup>187</sup> Somlyódy né 1/b. 2011:30.

<sup>188</sup> Balatoni, Egri, Szombathelyi, Zalaegerszegi

hiányzik. A *településegységek*<sup>189</sup> esetében a központ és térsége között létezik ugyan funkcionális kapcsolat, de annak mértéke még elmarad az elRzR két típusban tapasztalttól, és az egész együttest lefedR egybeépülésRl sem beszélhetünk. Ezen jellemzRk alapján a városi kormányzás hazai eszközeinek kialakításakor egyrészt figyelemmel kell majd lennünk arra, hogy városaink egy része urbánus, míg más része rurális térben helyezkedik el, másrészt hogy a vonzáskörzettel való kapcsolatának erRssége eltérR lehet.<sup>190</sup> Tovább árnyalja a képet, hogy a nemzeti városhálózatban betöltött kiemelt szerepe okán a *Budapesti Agglomerációt* indokolt lesz külön kezelni a többi városi társulástól, fRvárosunk ugyanis az egyetlen magyar város, amely világváros, és amely nemzetközi nagyvárosi projektekben<sup>191</sup> és városkutatói vizsgálatokban<sup>192</sup> érintett. Ami a modellalkotásban egyértelműen támpontul szolgálhat, az a szolgáltatásszervezési szempontból nagy teherbírású nagyvárosi településegységek megléte, amelyek közel 400 település, köztük 88 város szolgáltatásszervezési gondjainak kezeléséhez kínálhatnak ideális társulási keretet. Ezeknek az egységeknek az alapul vétele azért is tRnik támogatandó megoldásnak, mert a nyugati nagyvárosi kormányzati eszközökhöz hasonlóan valós kapcsolatokon alapulnak. Európa nyugati felében ugyanis arra a felismerésre alapozva történt a nagyvárosi kormányzás eszközeinek kiépítése, hogy bizonyos nagyvárosokat sokkal intenzívebb kapcsolat köt össze az azokat övezR településhalmazzal, mint a többi. Ez egyrészt a munkahely-lakóhely valamint meghatározott szolgáltatások<sup>193</sup> *funkcionális* kapcsolatát, másrészt a város közigazgatási határán átlépR *gazdasági* együttmRködéseket jelenti. A városrégiók határát ezekhez a kapcsolatokhoz igazodva húzták meg, mivel a szélesebb értelemben vett városrégiót a funkcionális együttmRködés területével, a tágabb értelemben vett városrégiót pedig a gazdasági együttmRködés területével azonosították.<sup>194</sup> A nyugati városrégiók tehát nem mesterségesen kialakított területi egységek, hanem a valós közszolgáltatási igényekhez igazodó természetes szervezRdések.<sup>195</sup> A városi léptéktRl túlságosan meghaladó méretén túl ez is az oka annak, hogy a városi kormányzás hazai eszközei nem pótolhatók a mesterségesen kialakított kistérségi szinttel. Az *agglomeráció* a

<sup>189</sup> Békéscsabai, Debreceni, Kaposvári, Kecskeméti, Nyíregyházi, Nagykanizsai, Nyíregyházi, Salgótarjáni, Soproni, Szegedi, Szekszárdi, Székesfehérvári, Szolnoki, Tatabányai, Veszprémi

<sup>190</sup> Somlyódy né 1/c. 27i 28.

<sup>191</sup> Pl. METROGOV projekt; Eurocities városi érdekképviseleti csoport

<sup>192</sup> Pl. ESPON projektek

<sup>193</sup> vállalkozási-gazdasági, kereskedelmi-piaci, oktatási, mRvelRzési, egészségügyi, kulturális, különféle jellegR szolgáltatások

<sup>194</sup> elRfordulhat, hogy a gazdasági együttmRködések területe nem nR túl a funkcionális együttmRködések területén pl. Lille communauté urbaine (ellentétben Kölnnel, Frankfurtal vagy Budapesttel)

<sup>195</sup> A természetes szervezRdés alatt nem az állami kényszerRl mentes szervezRdések meglétét kell érteni i hiszen amint azt láthattuk, a nyugati országokban is alkalmazzák a kényszerRl mentes társulás intérményét -, hanem a településközi, intenzív és kapcsolatok meglétét, amelyet az állami úton kikényszerített társulási formáknál is fegyelembe vesznek

várost körülvevő legkisebb gyűjtő, amely kiegészülhet a funkcionális városi terület és a makro-régiós gyűjtőjével. Míg a nyugati agglomerációs társulások tipikusan kommunális feladatokat látnak el, addig hazánkban a nagyvárosi és középvárosi (azaz megyeszékhelyi) maggal rendelkező városok körüli társulásokban a várostérségiként megjelölt feladatok csak korlátozottan jelentek meg. Városaink társulási hajlandósága a nüzérus összegű játéko elve köré szerveződő feladatok – így pl. hulladékkezelés – tekintetében csekély, s jellemzően csak a tagok mindegyikének elnyit biztosító ún. pozitív ügyek<sup>196</sup> – így pl. a tömegközlekedés javítása – területén magas. A hulladékkezelés területén a társulási megállapodás tető alá hozását nehezíti, hogy ezen a területen fokozottan érvényesül az ún. *NIMBY-effektus* (Not In My Back Yard – Ne az én udvaromba), vagyis az adott önkormányzat kívánja ugyan a hulladékkezelés közös megszervezését, de annak következményeit saját közigazgatási határán kívül akarja látni. Ez a jelenség kiegészül az ún. *PIMBY-effektussal* (Put In My Back Yard – Tedd az én udvaromba), amely esetében a tulajdonos önkormányzat a lerakó költséghatékonyságának elérése érdekében éppen azért verseng, hogy egy-egy terület hulladéka majd az ő lerakójába kerüljön.<sup>197</sup>

Tekintettel a településszerkezet differenciáltságára és az önkormányzatok teherbíró képességének kirívó aránytalanságaira, az intézményi struktúra felülvizsgáltat – hasonlóan az osztrák közigazgatási reformhoz – a településegysítés és társulási rendszer felülvizsgálatának együttes alkalmazásával látom indokoltnak megvalósítani. A társulásokat tanácsos lenne olyan, a nyugati formáknál megszimert jogokkal felruházni, amelyek formilag még megőrzik az együtműködés társulási jellegét, azonban már megjelennek benne a fúzió irányába mutató vonások.<sup>198</sup> A településegysítés párhuzamos alkalmazása révén az a feleslegessé vált intézményi struktúra lenne megszüntethető, amelyet egyes funkciójukat veszített, társulásban részt vevő tagönkormányzatok tartanak fenn. A Mötv. reformjaival ugyanis a településegysítés nem feltétlenül kerülhet el. Hatályos törvényünk ugyanis a közszolgáltatási katalógus tekintetében sem tisztán nyugati modellt követ – mivel a középszintű önkormányzatnak nem szán közszolgáltatási feladatokat –, következésképpen a közszolgáltatások kérdése továbbra is megoldatlan. Mivel a helyi önkormányzatokról szóló törvénytervezethez fűzött MÖOSZ<sup>199</sup> vélemény már a kötelező társulás elírását is alapvető önkormányzati jogokat sértő rendelkezésnek minősítette, feltehetőleg nem lenne ez másként

---

<sup>196</sup> ún. win-win ügyek

<sup>197</sup> Futó-Fleischer 2004:62. és 63.

<sup>198</sup> Halász 1967:734.

<sup>199</sup> Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége

egy esetleges településegysítési reform kapcsán sem. Annak megítélésakor azonban, hogy e lépés mennyire lenne drasztikus, fontosnak tartom kiemelni, hogy a mintaadó *északi modell* hazája éppen egy olyan ország, ahol az önkormányzati jog talán egész Európában a legmélyebben gyökerezik. Svédországban az önkormányzás jogát már a középkorban gyakorolták a települések lakói,<sup>200</sup> később pedig a képviselői döntéshozatal színterét jelentő *tingsted* az ún. *tingsted* képében az önkormányzatiságnak saját szimbóluma lett. Az indirekt - vagyis pénzügyi és adminisztratív - eszközökre építő 1952-es reformot tehát egy olyan országban sikerült végrehajtani, amely hazánknál mélyebb önkormányzati tradíciókkal rendelkezik.<sup>201</sup> Következésképpen a közigazgatástörténeti tradíciók áttörésénél hazánk vonatkozásában talán sarkallatosabb kérdés lehet, hogy egyáltalán alkalmas terep vagyunk-e a svéd modell megvalósításához? A válasz az, hogy igen is meg nem is. Magyarországon ugyanis a településegysítő model alkalmazása nem is mindenhol lehetséges és nem is mindenhol indokolt. A városi kormányzás hazai eszközeinek megteremtése szempontjából a modellalkotást több tényező is nehezíti. Hazánk kiterjedése éppen csak megközelíti *Bajorország* és *Baden-Württemberg* együttes területét, közigazgatásában mégis felfedezhetők a két német tartomány, valamint *Franciaország* közigazgatásának jellegadó sajátosságai. Ellentétben a skandináv országokkal, települési önkormányzataink átlagos népessége nem éri el a tízezres nagyságrendet, így leginkább az elaprózott franciaországi, valamint a '60-as és '70-es évek előtti *bajor* és *badeni* tartománnyal rokonítható.<sup>202</sup> A magyar településszerkezet fragmentált, a települési szintű önkormányzatok száma magas, és az önkormányzatok a helyi ügyek széles skálájáért feleltek, így közigazgatásunk francia típusú is. A képet tovább árnyalja, hogy az ország nyugati és keleti felének települési adottságai élesen eltérnek. Az ország területének valamivel több, mint felét lefedő Alföldön a kis- és középfalvak helyett az apró- és óriásfalvak, valamint kis- és középvárosok dominálnak. Az alacsony számú, de nagy területtel és jelentős népességgel rendelkező alföldi térség ugyan a svéd településszerkezetet idézi, települései nem jelentős pénzügyi forrásokkal rendelkeznek, "erős" helyi önkormányzatok. Ellentétben a jól körülhatárolható vonzáskörzettel rendelkező dunántúli városokkal, az egykori mezővárosoknak a környező nagyfalvakkal való kapcsolata gyakorta csekély, a vonzáskörzetek nehezen lehatárolhatók vagy hiányoznak.<sup>203</sup> A közszolgáltatási problémák tehát az eltérő településszerkezeti adottságok figyelembevételével kezelendők, és

<sup>200</sup> kör alakba rendezett köveken ülve

<sup>201</sup> Torma 1/b. 523.

<sup>202</sup> mára a bajor és a baden-württembergi átlagos önkormányzati lélekszám 7 000 - 10 000 fő közötti (igaz, a '60-as és '70-es években *harmadolták* a települések számát az összevonásokkal)

<sup>203</sup> Vonzáskörzet nélküli alföldi városaink pl. *Hajdúböszörmény*, *Százhalombatta*, *Túrkeve*

indokolttá tehetik egy az osztrákhhoz hasonló, település-egyesítést és társulást együttesen alkalmazó modell bevezetését.<sup>204</sup> Amennyiben sikeresen lehatároltuk azokat a területeket, amelyeken a társulást indokolt egyesítéssel felváltani, abba a problémába ütközhetünk, hogy elképzelésünk kivitelezése nem mindenhol lehetséges. A modellalkotó lehetőségeit ugyanis korlátozza az infrastruktúra hálózat hiányosságainak megléte. Mivel a városi kormányzás eszközei éppen a szolgáltatási színvonal egyenlőségét hivatottak biztosítani, az összevonások csak ott kivitelezendők, ahol a szolgáltatás igénybevételéhez az infrastruktúra adott, vagy annak kiépítését az állam garantálni tudja.

Az infrastruktúra kiépítettségén túl a városi kormányzás eszközrendszerének lehetséges kereteit a hatályos szabályozás is szűkre szabja azáltal, hogy a méretgazdaságossági kérdések kezelésére az államosítást alkalmazza. A szakosított ellátások államosításával magának a városi társulásnak a létjogosultsága kérdőjeleződik meg, hiszen az állam által elvett feladatok a korábban a városi kormányzás körébe tartozó feladatok. Az állami és önkormányzati fenntartók elkülönült rendszere csak akkor működhet hatékonyan, ha az állam és az önkormányzatok közötti szolgáltatásszervezési kapcsolat intézményesítésére megfelelő eszközök kerülnek kidolgozásra. Bármilyen intézményeket konstruál azonban a jogalkotó, ez a nyugati, differenciált rendszer helyett az unifikáció irányába mutató fejlődési irány szükségszerűen magával hozza majd a társulási rendszer, és azon belül a városi kormányzás újragondolásának szükségességét. Az új város definíció és a differenciált hatáskör-telepítés kötelezővé tétele ugyanis mind arra utal, hogy az államosítással a jogalkotónak nem célja a városi kormányzás eszközrendszerének kiváltása. Ez a modell még magában hordozza ugyan a kettős - vagyis a városi lakosok tekintetében a „free-rider” jelenségből származó anyagi, a közösségi lakosok tekintetében pedig a közvetett választásból származó demokratikus - deficit problémáját, de már felveti a kérdést, hogy vajon megvalósulhat-e a hatékony és demokratikus városkörnyéki igazgatás feltámadása?

---

<sup>204</sup> Annak megítélésekor, hogy az ország mely részein szükséges egyesítés és mely részein társulás, a városi vonzáskörzetek intézményesítésére vonatkozó, két világháború közötti koncepciókat hívhatjuk segítségül pl. Madarász Tibor, Mendöl Tibor, Erdei Ferenc és Magyary Zoltán városigazgatási modelljeit

### Felhasznált irodalom

ALFONS Gern: *Deutsches Kommunlarcht*. Nomos, Baden, 2003.

BEKÉNYI-BÉRCESI-NÉMETH, József – Ferenc – Jenő: *A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere*, In: Magyar közigazgatás, 2003/4.

DOLLERI-ROBOTTI, Brian E. – Lorenzo: *The theory and practice of local government reform*, Edward Elgar Publishing Inc., Massachusetts, 2008.

FUTÓ – FLEISCHER, Péter – Tamás: *A közpolitikára ható EU-integrációs mechanizmusok – a hulladékgazdálkodás példáján*, In: Európai Tükör, 2004/4-5.

FÜRCHT 1/a., Pál: *Sok a helyi önkormányzat Magyarországon?* In: Új Magyar közigazgatás, 2009/3.

FÜRCHT 1/b., Pál: *A települési együttműködés egyes kérdései*, In: Magyar Közigazgatás, 2000/9.

HALÁSZ, József: *Községi reformtendenciák a nyugati országokban*, In: Állam és Igazgatás, 1967/8.

HEGEDŰ S, József: *A nagyvárosi kormányzatok és az önkormányzati rendszer*, In: Tér és társadalom, 2008/1.

HEINELT, Hubert: *Metropolitan Governance*, Routledge, 2005.

HOFFMAN 1/a., István: *Alap- és középfokú szolgáltatás szervezése*, In: Horvát M. Tamás, *Piacok a főtéren*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. programigazgatóság, 2007.

HOFFMAN 1/b., István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó Kft., 2009.

HOFFMAN 1/c., István: *Differenciált hatáskör-telepítés és városkörnyékiség a helyi-területi igazgatás rendszerében*, In: Jogtudomány Közlöny, 2012/4.

HOFFMAN 1/d., István: *A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai*, In: Új Magyar Közigazgatás, 2011/1.

HORVÁTH M., Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2002.

HULST Ì MONTFORT, RudieÏ André: *Inter-municipal cooperation in Europe*, 2007.

JOHN, Peter: *Local governance in western Europe*, SAGE Publications Ltd., 2001.

KUSZTOSNÉ NYITRAI, Edit: *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*. Budapest, Consulting Gazdasági Szervezés és Vállalkozó Iroda, 1998.

LOUGHLIN, John: *Subnational government Ì The French experience*, Palgrave Macmillan Ltd., 2007.

MAGYARY, Zoltán: *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT, 1931. In: Csuth Sándor Ì Gáspár Mátyás, *A közigazgatás fejlesztése és szervezése*. Budapest, MTA Államtudományi Programiroda, 1988.

PÁLNÉ KOVÁCS, Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2001.

PETRÉTEI-TILK, József - Péter: *Az önkormányzati társulások és kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése*, In: Magyar közigazgatás, 2005/3.

SIVÁK, József: *Helyben járás vagy lépésváltás? (Trendek és kényszerek a közigazgatás korszerűsítésében)*, In: Magyar Közigazgatás, 2005/1.

SOMLYÓDYNÉ 1/a., Edit: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*, Budapest - Pécs, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2003.

SOMLYÓDYNÉ 1/b., Edit: *Az agglomerációk jelentőségének változása*, In: *Tér és társadalom*, 2011/3.

SOMLYÓDYNÉ 1/c., Edit: *A városi térségek a közigazgatási struktúra és a Governance keresztmetszetében*, In: *Tér és társadalom*, 2008/1.

SOMLYÓDYNÉ 1/d., Edit: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2003.

SZABÓ, Lajos: *Az önkormányzatok társulásai*, In: *Magyar Közigazgatás*, 1994/3.

TORMA 1/a., András: *Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon*, In: *Magyar Közigazgatás*, 2004/12.

TORMA 1/b., András: *Önkormányzati reformok Nyugat-Európában és tanulságaik*, In: *Magyar Közigazgatás*, 2002/9.

VEREBÉLYI, Imre: *Kis vagy nagyméretű önkormányzatok*, In: *Magyar Közigazgatás*, 1993/4.

VIGVÁRI, András: *Megtelt-e a konfliktuskonténer?*, In: Gellén Márton – Hosszú Hortenzia, *Államszerep a válság idején - Magyar Zoltán emlékkötet*. Budapest, Complex Kiadó, 2010.

WOLLMAN, Helmut: *Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation: The Cases of France and Germany*, In: *Urban Affairs Review*, 2010/46.

ZONGOR, Gábor: *Változatok a középszintre, avagy a magyar középszinttelenség*, In: *Tér és társadalom*, 1999/3.

## Internetes források

Helmut Wollman: *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany*, 2008.

In: [www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government](http://www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government)

IMC Good practices *Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR)*, In: <http://ebookbrowse.com/imc-good-practices-cdlr-report-pdf-d32932862>

Gilles Pinson: *Sub-national governments and central-local relationships in France*, In: <http://public.wsu.edu/~frg/Research/Pinson-subnational-gov.pdf>

Ingemar Elander: *Analysing Central-Local Government Relations in Different Systems: A Conceptual Framework and Some Empirical Illustrations*, In: *Scandinavian political Studies*, 1991/14., In:

[http://tidsskrift.dk/index.php/scandinavian\\_political\\_studies/article/view/13119/24999](http://tidsskrift.dk/index.php/scandinavian_political_studies/article/view/13119/24999)

*Stratégiai kutatások i Magyarország 2015 i A közigazgatási reform új perspektívái*, In: [http://www.socio.mta.hu/dynamic/3\\_kozigazgatasi\\_reform.pdf](http://www.socio.mta.hu/dynamic/3_kozigazgatasi_reform.pdf)

Orova Márta: *A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban*, In: [http://www.terport.hu/webfm\\_send/376](http://www.terport.hu/webfm_send/376)

Hoffman István: *A kistérség helye a magyar közigazgatás rendszerében*, In: <http://www.ajk.elte.hu/file/HoffmanIstvan-Kisterseg.pdf>

Luzia Lehmann - Stefan Rieder - Stefan Pfaffli: *Zusammenarbeit in Agglomerationen Anforderungen i Modelle i Erfahrungen*

In: [http://www.hslu.ch/pasl\\_zusammenarbeit\\_in\\_agglomerationen.pdf](http://www.hslu.ch/pasl_zusammenarbeit_in_agglomerationen.pdf)

*Institutional shifts in inter-municipal service delivery*, In:

[http://municipal-cooperation.org/index.php?title=File:Paper Institutional Shifts in IMC Service Delivery Spain 2007.pdf](http://municipal-cooperation.org/index.php?title=File:Paper_Institutional_Shifts_in_IMC_Service_Delivery_Spain_2007.pdf)

## **Jogszabályok jegyzéke**

*1971. évi I. tv. a tanácsokról*

*1987. évi 21. törvényerejű rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény egyes rendelkezéseinek módosításáról, a kétszintű igazgatás bevezetéséről*

*1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról*

*Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1994.*

*1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről*

*1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről*

*A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény*

*2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól*